Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILO JÄÄSKINEN
presentadas el 22 de mayo de 2014[1]

Asunto C-525/12

Comisión Europea
contra

República Federal de Alemania

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas — Artículo 2, apartado 38 — Servicios relacionados con el agua — Artículo 2, apartado 39 — Uso del agua — Artículo 9 — Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua — Normativa nacional que excluye determinados servicios relacionados con el agua del ámbito de aplicación de la obligación de recuperación de los costes — Extracción de aguas con fines de riego, industriales y de autoconsumo — Embalse para la producción de energía hidroeléctrica, la navegación y la protección contra las inundaciones — Depósito de aguas — Tratamiento y distribución de aguas para actividades industriales y agrarias»

I. **Introducción**

1. En 2000, la Unión Europea adoptó una medida radicalmente innovadora al promulgar la Directiva 2000/60/CE[2] (en lo sucesivo, «DMA»). Por primera vez, un acto del Derecho de la Unión establece un marco para la gestión y la protección común de las aguas no basado en fronteras o políticas nacionales, sino en formaciones hidrológicas, es decir, por cuenca hidrográfica, con vistas a un desarrollo sostenible. Por otra parte, la DMA también innovó al incluir consideraciones de carácter económico en la política de aguas, que se reflejan no sólo en la aplicación del principio de «quien contamina paga», sino también en la obligación de valoración económica de determinados costes o usos del agua,[3] así como en la utilización de instrumentos tales como la política de precios del agua.

2. En su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que «la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2000/60/CE y en particular de sus artículos 2, apartado 38,[4] y 9,[5] al excluir determinados servicios (por ejemplo, el almacenamiento para la producción hidroeléctrica, la navegación y la protección

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1).

3 — Véase el artículo 4, apartados 3 y 5, del anexo III de la DMA.

4 — A tenor del artículo 2, apartado 38, de la DMA, por «servicios relacionados con el agua» se entenderá «todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica», consistentes en, por una parte, «la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas» y, por otra, «en la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales».

5 — Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la DMA, titulado «Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua», «los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga».

contra las inundaciones, la captación con fines de riego y con fines industriales, así como el autoconsumo) del concepto de «servicios relacionados con el agua».[6] Según la propia Comisión, el presente recurso «se refiere fundamentalmente a la interpretación del concepto de 'servicios relacionados con el agua' que se menciona en el artículo 2, apartado 38, de la DMA». La interpretación de dicho concepto tiene, a juicio de la Comisión, «consecuencias esenciales para la cuestión del ámbito de aplicación del artículo 9 de la DMA».[7]

3. Procede señalar antes de nada que el presente asunto reviste importancia en varios aspectos. En primer lugar, es la primera vez que el Tribunal de Justicia ha de precisar el alcance del principio de tarificación por los servicios relacionados con el agua en el marco de la DMA. Pues bien, ello representa un reto importante a efectos de la aplicación de la DMA en su conjunto. Además, tal como la Comisión confirmó en la vista, el presente asunto constituye un «asunto piloto», en el sentido de que la Comisión podría interponer un número considerable de recursos en función de la interpretación que de él ofrezca el Tribunal de Justicia.[8]

4. Según la República Federal de Alemania, apoyada a este respecto por varios Estados miembros, la DMA establece un régimen global de gestión de las aguas en el que los objetivos medioambientales deben alcanzarse sobre todo mediante programas de medidas y planes hidrológicos previstos en ella. Así, la obligación de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua no constituye el instrumento fundamental y determinante para resolver los problemas que se plantean en Europa en materia de recursos hídricos, sino más bien una medida particular que conviene aplicar en materia de suministro de agua y de recogida y tratamiento de aguas residuales.

5. Aun admitiendo que el recurso de la Comisión presenta insuficiencias graves de orden procesal, pretendo defender en las presentes conclusiones la interpretación según la cual el legislador de la Unión ha previsto en la DMA la tarificación de dos tipos principales de actividades. Por una parte, se trata del suministro del agua, tal como se define en el artículo 2, apartado 38, letra a), de la DMA, cuyo tenor refleja la voluntad de señalar todas las etapas individuales que deben estar comprendidas en el precio pagado por el usuario final. Por otra parte, la recogida y la depuración de las aguas residuales en el sentido del artículo 2, apartado 38, letra b), de la DMA. En efecto, el servicio relacionado con el agua debe ser ofrecido por un prestador a un consumidor u otro usuario, sea privado o público, perteneciente a un sector de la industria o de la agricultura. Esta interpretación, que me parece el único enfoque razonable, es corroborada tanto por el tenor y el sistema de la DMA, como por su génesis legislativa, su base jurídica y su finalidad principal, a saber, la protección del agua como un patrimonio común.

II. **Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

6. En agosto de 2006, la Comisión recibió una denuncia según la cual la República Federal de Alemania interpretaba la definición de «servicios relacionados con el agua», que figura en el artículo 2, apartado 38, de la DMA, en el sentido de que dichos servicios se limitan al suministro de agua y a la recogida, depuración y eliminación de aguas residuales, restringiendo así el ámbito de aplicación del artículo 9 de la DMA.

7. El 7 de noviembre de 2007, la Comisión remitió a la República Federal de Alemania un escrito de requerimiento en el que expuso que la normativa alemana no se atenía a varias disposiciones de la DMA y que dicho Estado miembro no aplicaba correctamente el concepto de «servicios relacionados con el agua».

6 — Cita completa del *petitum* del recurso de la Comisión.

7 — Apartado 1 del recurso de la Comisión.

8 — Véase también el comunicado de prensa IP/12/536, de 31 de mayo de 2012, y el comunicado de prensa IP/11/1264, de 27 de octubre de 2011.

8. La República Federal de Alemania respondió al escrito de requerimiento el 6 de marzo de 2008 y el 24 de septiembre de 2009.

9. El 30 de septiembre de 2010, la Comisión remitió un escrito de requerimiento complementario al que la República Federal de Alemania respondió el 18 de noviembre de 2010. El 27 de julio de 2011, este Estado miembro transmitió a la Comisión el Reglamento relativo a la protección de las aguas superficiales de 20 de julio de 2011, por el que se traspone el artículo 5 de la DMA.

10. El 30 de septiembre de 2011, la Comisión envió a la República Federal de Alemania un dictamen motivado. La República Federal de Alemania respondió al dictamen motivado el 31 de enero de 2012, dentro del plazo señalado, que había sido ampliado a su solicitud. En julio de 2012, informó a la Comisión de la trasposición del artículo 2, apartados 38 y 39, y del artículo 9 de la DMA.

11. Pese a la trasposición de las disposiciones controvertidas, la Comisión estimó que subsistía un problema de interpretación divergente de la definición de los servicios relacionados con el agua y, por tanto, de aplicación incompleta, a su juicio, del artículo 9 de la DMA. En consecuencia, interpuso el presente recurso el 11 de noviembre de 2012.

12. Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 2, 5, 8, 11 y 15 de abril de 2013, se admitió la intervención de la República de Austria, el Reino de Suecia, la República de Finlandia, Hungría, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Reino de Dinamarca, respectivamente, en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania.

13. Las observaciones de la República Federal de Alemania, Hungría, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión fueron oídas en la vista celebrada el 5 de marzo de 2014.

III. **Sobre la admisibilidad del recurso**

14. En su recurso, la Comisión alega esencialmente que, al interpretar de forma restrictiva y, a su juicio, errónea, el concepto de «servicios relacionados con el agua» previsto en el artículo 2, apartado 38, de la DMA, la República Federal de Alemania no se atiene a las exigencias del artículo 9 de la DMA. La República Federal de Alemania se opone a la admisibilidad del recurso, ya que, en su opinión, persigue aclarar cuestiones meramente teóricas, carece de precisión y no se corresponde con el objeto del dictamen motivado. Los Gobiernos finlandés y sueco solicitan asimismo que se declare la inadmisibilidad del recurso.

15. En el plano procesal, la dificultad que suscita el presente recurso se refiere por tanto, antes de nada, a la determinación exacta del objeto y carácter del incumplimiento reprochado, puesto que el recurso de la Comisión carece básicamente de coherencia a este respecto. Ahora bien, esta determinación condiciona el examen del recurso por el Tribunal de Justicia. En efecto, admitir la posibilidad de un recurso que se refiera únicamente a la interpretación errónea de una directiva, sin que la Comisión esté obligada a exponer en qué consiste la deficiencia criticada, supondría autorizar a la Comisión a interponer un recurso por incumplimiento «de interpretación» cuyo objeto sería que el Tribunal de Justicia confirmara una interpretación del Derecho de la Unión. Sin embargo, ello no se atiene al sistema y a la finalidad del procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE, que tiene por objeto declarar el incumplimiento de sus obligaciones por un Estado miembro. La declaración de dicho incumplimiento obliga al Estado miembro de que se trate, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. [9]

9 — Véase, en particular, la sentencia Comisión/Portugal (C-292/11 P, EU:C:2014:3), apartado 37.

16. A este respecto, procede señalar que, en el apartado 1 del escrito de demanda,[10] la Comisión indica que su recurso «se refiere fundamentalmente a la interpretación del concepto de «servicios relacionados con el agua» previsto en el artículo 2, apartado 38, de la DMA». No obstante, la Comisión admite que, durante el procedimiento administrativo previo, el Derecho interno fue adaptado a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 38, y el artículo de la DMA mediante un proyecto gubernamental de 18 de julio de 2012, por el que se traspusieron literalmente esas disposiciones. La Comisión considera, sin embargo, que la interpretación «de la parte demandada no es conforme al tenor exacto de la norma».[11] En consecuencia, según la Comisión, subsiste el problema de la interpretación divergente de la definición de los servicios relacionados con el agua, y por tanto «la aplicación incompleta del artículo 9 de la DMA». Por ello, la Comisión decidió «limitar su recurso a la trasposición incorrecta del artículo 2, apartado 38, y del artículo 9 de la DMA».[12]

17. En el escrito de réplica, la Comisión sostiene la admisibilidad de su recurso alegando que «el núcleo de la infracción se refiere a la interpretación realizada por la parte demandada del artículo 2, apartado 38, de la Directiva». Según la Comisión, la aplicación no uniforme y errónea del artículo 9 de la DMA en el territorio alemán contraviene los considerandos decimocuarto y decimoctavo de la DMA.[13] Por último, en el *petitum* del escrito de demanda, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la DMA, «al excluir determinados servicios […] del concepto de servicios relacionados con el agua».[14]

18. Por consiguiente, no está claro si la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania:

— *una trasposición legislativa incorrecta en el ámbito federal o en el ámbito de los Länder,*

— *una aplicación incorrecta de la DMA de carácter puntual, ilustrada con ejemplos concretos, o*

— *una práctica constante y generalizada contraria a la DMA, admitiendo la conformidad del marco legislativo nacional.*

19. Pues bien, es sabido que el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello resulta que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o no omita pronunciarse sobre un motivo.[15]

20. En primer lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la Comisión se refiere a una trasposición incorrecta de la DMA o a una aplicación incorrecta de la misma, debo señalar que la Comisión pretende presentar y analizar numerosos ejemplos de servicios que considera relacionados con la utilización del agua, sin acreditar no obstante una relación con la aplicación de la DMA en el territorio del Estado miembro demandado. El incumplimiento sólo se especifica en los apartados

10 — Habida cuenta de las dificultades procesales, en el marco del presente recurso, me parece necesario incluir citas detalladas del recurso, aun sabiendo que los escritos no están a la disposición del público.

11 — Véase el apartado 15 del recurso.

12 — Apartado 14 del recurso.

13 — Según el considerando decimocuarto de la DMA, «[e]l éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos los usuarios.» Conforme a su considerando decimoctavo, «[l]a política comunitaria de aguas precisa un marco legislativo coherente, efectivo y transparente. La Comunidad debe proporcionar principios comunes y un marco general de actuación. La presente Directiva establecerá dicho marco y garantizará la coordinación, la integración y, a más largo plazo, la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y uso sostenible del agua en la Comunidad de conformidad con el principio de subsidiariedad.»

14 — Véase el *petitum* del recurso, que se cita en el punto 2 de las presentes conclusiones.

15 — Sentencia Comisión/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855), apartados 122 y 123.

finales del escrito de demanda, mediante una imputación basada en que la legislación de ciertos Länder [16] no prevé un canon de extracción, mientras que en otros Länder dicho canon sólo se introdujo recientemente. [17] La Comisión critica asimismo las excepciones en el ámbito de la extracción de aguas y plantea el problema de la extracción de aguas para explotaciones mineras subterráneas y a cielo abierto, que parece ciertamente cuestionable a la vista de la DMA. [18] La réplica no resulta en absoluto más aclaratoria.

21. Esta estructura del recurso podría inducir a considerar que la Comisión se refiere ante todo a deficiencias relativas a la aplicación de las normas nacionales adoptadas con el fin de trasponer el artículo 9 de la DMA, en relación con su artículo 2, apartado 38. Sin embargo, dado que los ejemplos de esa aplicación deficiente hacen referencia a la legislación adoptada por un determinado número de Länder, se corrobora la tesis de un incumplimiento basado en una trasposición incorrecta. Además, la Comisión se limita a enumerar los Länder remitiendo a vínculos de Internet para acceder, al menos parcialmente, a los actos controvertidos, sin precisar su contenido. [19]

22. Pues bien, según la jurisprudencia, debe desprenderse claramente del escrito de demanda de la Comisión si el recurso se refiere a la forma en que el ordenamiento jurídico nacional ha sido adaptado a la Directiva o si se trata más bien de críticas al resultado concreto de la aplicación de la normativa de trasposición. Tal como ha indicado el Tribunal de Justicia, únicamente en el primer supuesto no es necesario, para demostrar que la adaptación del Derecho interno a la Directiva es insuficiente o inadecuada, probar los efectos reales de la legislación nacional de adaptación. En efecto, basta comparar las propias disposiciones para determinar el carácter insuficiente o defectuoso de la trasposición. [20]

23. Es cierto que, en determinados casos, la trasposición requiere que los Estados miembros no sólo adopten un marco legislativo completo, sino que también apliquen medidas concretas y específicas que permitan alcanzar el resultado prescrito. Tal es el caso, por ejemplo, de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats, [21] en el marco de la cual el establecimiento de un sistema de protección estricta supone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo que permitan evitar el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales. [22] No obstante, en ese caso, la Comisión está obligada a aportar la prueba del incumplimiento mediante ejemplos concretos que demuestren la falta de un sistema eficaz de protección. [23] Pues bien, por los motivos antes expuestos, no sucede así en el presente recurso.

24. En todo caso, si se considerara que el presente recurso tiene por objeto una trasposición incorrecta, en mi opinión el Tribunal de Justicia no está en condiciones de determinar cuál era el estado de los actos adoptados por los Länder que cita la Comisión el 30 de enero de 2012, que es la fecha en que expira el plazo señalado en el dictamen motivado. [24] En efecto, según reiterada jurisprudencia, el

16 — Länder de Baviera, Hesse y Turingia.

17 — En Renania-Palatinado con efectos a 1 de enero de 2013, en el Land de Brandeburgo desde el 1 de enero de 2012, y en Renania del Norte-Westfalia desde el 1 de enero de 2011.

18 — Véase en este sentido el artículo 4, apartado 1, letra b), de la DMA.

19 — Véanse los ejemplos de los Länder de Baviera, Hesse y Turingia en el apartado 105 del recurso.

20 — Sentencia Comisión/Bélgica (C-435/09, EU:C:2011:176), apartado 59. Véanse también, en este sentido, las sentencias Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartados 59 y 60, y Comisión/Irlanda (C-66/06, EU:C:2008:637), apartado 59.

21 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

22 — Véase la sentencia Comisión/Francia (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 — Sentencia Comisión/Francia (EU:C:2011:369). En lo que respecta a las obligaciones de elaborar planes de gestión de residuos, véanse las sentencias Comisión/Grecia (C-45/91, EU:C:1992:164) y Comisión/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 — La Comisión amplió el plazo en una sola ocasión, en contra de lo que da a entender el apartado 14 del recurso, que habla de una «doble ampliación».

dictamen motivado y el recurso deben formular las imputaciones de forma congruente y precisa a fin de permitir al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la violación del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que el Tribunal pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado. [25]

25. A este respecto, es preciso destacar que, con el fin de exponer el estado de la legislación en los Länder de Baviera, Hesse y Turingia, la Comisión se remite, en su escrito de demanda, de forma imprecisa a la exposición de motivos del proyecto de ley del gobierno del Land de Renania-Palatinado y a un artículo doctrinal. [26] Por otra parte, procede observar que la Ley del Land de Renania-Palatinado relativa al canon de extracción que se cita en una nota del escrito de demanda [27] fue promulgada el 3 de julio de 2012. Por consiguiente, la Comisión habría debido explicar en qué medida un eventual proyecto de dicha Ley fue objeto del procedimiento administrativo previo. Ahora bien, en el dictamen motivado sólo figura la legislación del Land de Renania del Norte-Westfalia (Nordrhein-Westfalen) [28] y la del Land de Brandeburgo. [29]

26. En segundo lugar, a la vista del tenor del recurso, advierto que la Comisión no solicita al Tribunal de Justicia que declare uno o varios incumplimientos puntuales que al parecer imputa a determinados Länder, aun cuando podría criticar tales incumplimientos «individuales» relativos a un caso concreto, [30] puesto que no es aplicable la regla *de minimis* en el marco del artículo 258 TFUE. [31] En efecto, en lugar de señalar vulneraciones concretas resultantes de la legislación federal o de la de los Länder, la Comisión se limita a mencionar en el *petitum*, de modo general, la exclusión de determinados servicios relacionados con el agua en el sentido de la DMA.

27. En tercer lugar, por lo que respecta a la hipótesis de un incumplimiento estructural, no se discute que una práctica administrativa pueda ser objeto de un recurso por incumplimiento, siempre que presente un grado suficiente de continuidad y generalidad. [32] Ello exige que la Comisión demuestre el carácter horizontal del incumplimiento. El Tribunal de Justicia ha admitido la admisibilidad de un recurso de la Comisión basado en la invocación previa de una vulneración estructural y generalizada, por un Estado miembro, de las disposiciones del Derecho medioambiental. [33] La jurisprudencia acepta que el recurso de la Comisión se base, a estos efectos, en un «enfoque global». [34]

28. Efectivamente, cuando el recurso tiene por objeto la ejecución concreta de una disposición nacional, la demostración de un incumplimiento de Estado requiere que se aporten elementos de prueba de carácter particular en relación con los habitualmente relevantes en el marco de un recurso por incumplimiento que tenga como único objeto el contenido de una disposición nacional. Cuando

25 — Véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Eslovenia (C-365/10, EU:C:2011:183), apartado 19; Comisión/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712), apartado 43, y Comisión/Polonia (EU:C:2013:855), apartado 122.

26 — Véase el apartado 105 del recurso.

27 — Véase la nota 19 en el apartado 105 del recurso.

28 — Apartado 113 del dictamen motivado, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG de 27 de enero de 2007).

29 — Apartado 117 del dictamen motivado relativo a la Wassergesetz Brandenburgs. En el escrito de demanda, la Comisión cita la Ley de aguas del Land de Brandeburgo, en la versión que se notificó el 2 de marzo de 2012.

30 — Véanse, en particular, las sentencias Comisión/Alemania (C-20/01 y C-28/01, EU:C:2003:220); Comisión/España (C-157/03, EU:C:2005:225); Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74); Comisión/Alemania (C-441/02, EU:C:2006:253), y, recientemente, Comisión/Hungría (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 — Conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto Comisión/Italia (C-45/95, EU:C:1996:479), punto 31.

32 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 28 y jurisprudencia citada, y Comisión/Finlandia (C-229/00, EU:C:2003:334), apartado 53.

33 — Sentencias Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592), Comisión/Francia (C-423/05, EU:C:2007:198) y Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444).

34 — Sentencia Comisión/Grecia (C-416/07, EU:C:2009:528), apartado 23 y jurisprudencia citada. Véanse también las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546).

el objeto del recurso por incumplimiento es la aplicación de una disposición nacional, el incumplimiento sólo resulta probado mediante una demostración suficientemente documentada y pormenorizada de la práctica reprochada e imputable al Estado miembro demandado.[35] Pues bien, en el presente asunto el recurso no cumple estas exigencias.

29. En todo caso, excluyo que la Comisión haya incumplido las exigencias de la jurisprudencia relativa a la ampliación del litigio.[36] En efecto, dado que el objeto de este incumplimiento es incierto, la posibilidad de su ampliación ni siquiera se plantea.

30. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, estimo que, dado que el presente recurso no se atiene manifiestamente a las exigencias de exactitud y coherencia que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no resulta posible delimitar su objeto. Por consiguiente propongo, con carácter principal, declarar su inadmisibilidad. Así pues, el análisis del fondo del recurso se presenta con carácter subsidiario.

IV. **Sobre el fondo**

A. *Alegaciones de las partes*

31. Según la Comisión, el artículo 2, apartado 38, de la DMA debe interpretarse en el sentido de que cada uno de los servicios relacionados con el agua que menciona esta disposición ha de estar sujeto al principio de recuperación de los costes y a medidas que incentiven la utilización eficaz de los recursos, tal como exige el artículo 9 de la DMA. La Comisión señala que, en el marco de la aplicación de la DMA en Alemania, ciertos servicios relacionados con el agua no dan lugar a dicha recuperación, aunque son importantes para la masa de agua, infringiendo el artículo 9 de la DMA. La Comisión cita el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente,[37] del que se desprende que la interpretación controvertida tendría como consecuencia que sólo un 21 % de las extracciones de aguas en Europa sería considerado un servicio relacionado con el agua, de forma que aproximadamente un 80 % de la totalidad de las extracciones de aguas en Europa eludiría así la aplicación del artículo 9 de la DMA, lo que menoscabaría gravemente su efecto útil. Si bien destaca que los Estados miembros disfrutan de un margen de discrecionalidad para excluir ciertos servicios relacionados con el agua de la recuperación de los costes conforme a dicho artículo 9, la Comisión estima que la exclusión de servicios relacionados con el agua que abarcan una amplia gama de actividades, tal como la practica la parte demandada, supera lo permitido por dicho margen.

32. A efectos de aclarar la definición del concepto de «servicios», la Comisión propone remitirse a la Directiva 2004/35/CE[38] y alega que en el Derecho medioambiental los servicios no suponen la participación de un ser humano como prestador o destinatario, ni la existencia de una relación contractual, tal como sucede con los «servicios del ecosistema».[39] De este modo, la extracción de agua para el autoconsumo ha de considerarse también un servicio relacionado con el agua.

35 — Véanse las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto Comisión/Bélgica (C-287/03, EU:C:2005:149), apartados 41 a 43.

36 — En primer lugar, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones [véanse las sentencias Comisión/Finlandia (EU:C:2003:334), apartados 44 y 46; Comisión/Alemania (C-433/03, EU:C:2005:462), apartado 28, y Comisión/Finlandia (C-195/04, EU:C:2007:248), apartado 18]. A continuación, la Comisión puede precisar sus imputaciones iniciales en el escrito de demanda, siempre que no modifique el objeto del litigio [véase la sentencia Comisión/Países Bajos (C-576/10, EU:C:2013:510), apartados 34 y 35].

37 — Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) titulado «El medio ambiente en Europa: estado y perspectivas» (*The European Environment. State and Outlook 2010*, — SOER), citado en la página 39 del escrito de demanda.

38 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143, p. 56).

39 — La Comisión se refiere aquí a la expresión «servicios del ecosistema», tal como se define en el marco de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, de Naciones Unidas, que hace referencia a los servicios prestados a los seres humanos, como el suministro de agua dulce y las vías de agua navegables.

33. En su escrito de contestación, la República Federal de Alemania aduce que la tarificación del uso del agua no es la única medida para incentivar, en virtud de la DMA, un mayor ahorro y prudencia en la gestión del agua. La Comisión no tiene en cuenta los distintos instrumentos de gestión que el legislador ha previsto por razones de subsidiariedad y de eficacia.

34. Además, dicho Estado miembro invoca la estructura de la definición de servicios relacionados con el agua, que figura en el artículo 2, apartado 38, letra a), de la DMA. En dicha definición se enumeran actividades unidas por la conjunción «y», lo que implica que todas las fases del suministro de agua son tenidas en cuenta en el cálculo de los costes. El concepto de servicio relacionado con el agua comprende, pues, el suministro de agua en su conjunto, y no sólo un número determinado de actividades, salvo ampliación ilegal de la definición.

35. Por otra parte, con objeto de definir el concepto de «servicios» en el sentido del artículo 2, apartado 38, de la DMA, la República Federal de Alemania propone remitirse al artículo 57 TFUE y considerar que exige una relación bilateral que no existe, por ejemplo, en caso de uso del agua para la navegación o en las medidas de protección contra las inundaciones, pero que se da en las actividades de suministro de agua y de tratamiento de aguas residuales. El Estado miembro demandado cuestiona la pertinencia de la Directiva 2004/35 y la referencia al concepto de «servicios del ecosistema».

36. En sus escritos de formalización de la intervención, los Gobiernos danés, húngaro, austríaco, finlandés, sueco y del Reino Unido apoyan en esencia la interpretación del artículo 2, apartado 38, de la DMA defendida por la República Federal de Alemania.

37. El Gobierno danés añade que, a diferencia de las actividades de distribución de agua y de tratamiento de aguas residuales, los instrumentos financieros no tienen el mismo efecto regulador sobre las consecuencias de actividades tales como el desarrollo de vías de agua para la navegación y la protección contra las inundaciones. El Gobierno húngaro señala, por su parte, que la acepción utilizada por la Comisión borra la línea divisoria entre los conceptos «de uso del agua» y de «servicios relacionados con el agua». Recuerda que durante los trabajos preparatorios legislativos que dieron lugar a la adopción de la DMA, la postura de la Comisión según la cual el principio de recuperación de los costes abarca todas las actividades relacionadas con el agua fue descartada expresamente. El Gobierno austríaco subraya, a su vez, que son los programas de medidas y los planes de gestión los que constituyen los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos de la DMA. El objetivo de incentivar, mediante la política de precios del agua, un uso eficiente de la misma sólo tiene sentido para el suministro de agua a los consumidores, y no, por ejemplo, para la energía hidroeléctrica, ya que provocaría un encarecimiento del coste de la electricidad renovable procedente de la misma.

38. El Gobierno finlandés cuestiona la interpretación excesivamente amplia que propugna la Comisión acerca del concepto de servicios relacionados con el agua. Dicha interpretación trastoca el equilibrio entre los instrumentos de la DMA afectando a la gestión de los recursos hídricos, mientras que dicha Directiva sólo constituye una regulación «marco» que deja una amplia facultad de apreciación al legislador nacional en la elección de los medios para ejecutarla.[40] Según el Gobierno sueco, está claro que la definición propuesta por la Comisión no tiene en cuenta las condiciones naturales y geográficas particulares de los distintos Estados miembros. El Reino Unido se opone también a la tesis de la Comisión.

40 — Cita la sentencia Comisión/Luxemburgo (C-32/05, EU:C:2006:749), apartado 41.

B. *Observaciones de carácter general sobre los retos de la política de aguas*

39. En el ámbito de la política de aguas, la legislación comunitaria se interesó en primer lugar, durante los años setenta, por los usos del agua (agua potable, aguas de baño, piscicultura, cría de moluscos), y posteriormente en la reducción de la contaminación (aguas residuales, nitratos de origen agrícola). [41] La legislación europea incluía, por tanto, varias directivas sectoriales relativas al agua. Este enfoque fragmentario ha sido considerado superado, incoherente y difícil de adaptar al progreso derivado de los conocimientos científicos.

40. La DMA, que ha sido calificada de revolución copernicana en materia de la política de aguas, [42] ha establecido un marco común con objeto de coordinar y sustituir parcialmente el mosaico de textos legislativos comunitarios y nacionales en vigor. [43]

41. La DMA marca una etapa decisiva en la evolución de la política de aguas, ya que regula la gestión de la calidad de las aguas y, sólo con carácter complementario, se ocupa de cuestiones de gestión cuantitativa. [44] Por lo demás, ello refleja el fundamento jurídico de la DMA, que fue promulgada sobre la base del artículo 175 CE (actualmente, artículo 192 TFUE), relativo al antiguo procedimiento de codecisión. En cambio, conviene observar al respecto que, tal como se desprende del artículo 175 CE, apartado 2, las *cuestiones relativas a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos* habrían requerido unanimidad en el procedimiento legislativo.

42. Efectivamente, la DMA persigue mantener y mejorar el medio ambiente de la Unión. Pues bien, la calidad de las aguas guarda una relación directa con este objetivo, en tanto que la gestión cuantitativa sólo es un elemento complementario que contribuye a la buena calidad de las aguas. Por ello, la DMA prevé también medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad. [45]

43. En este contexto, procede señalar que el desafío del presente recurso consiste en que, por ser un elemento esencial para las actividades humanas, la política de aguas, que afecta además a un bien común, es objeto de regulación en varios niveles del Derecho de la Unión, lo que exige seguir un enfoque conciliador. Así, por una parte, conviene subrayar la relación entre la DMA y una serie de directivas complementarias, como la Directiva relativa a las aguas subterráneas, [46] la Directiva sobre el

41 — Para el contexto histórico, véanse las directivas enumeradas en la Propuesta de la Comisión COM(97) 49 final, titulada «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», de 26 de febrero de 1997, p. 3.

42 — Morgera, E., «Water Management and Protection in the EU», *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012, pp. 265 a 287, especialmente p. 266.

43 — Propuesta COM(97) 49 final, p. 77.

44 — Véase Aubin, D. y Varone, F., «The Evolution of European Water Policy», Kissling and Kuks (eds.), *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, pp. 49 a 86.

45 — Considerando decimonoveno de la DMA. Véase también el vigésimo considerando de la DMA acerca del nivel cuantitativo de las aguas subterráneas.

46 — Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372, p. 19).

tratamiento de las aguas residuales,[47] la Directiva sobre nitratos,[48] la Directiva relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas,[49] la Directiva relativa a las inundaciones[50] y la Directiva sobre las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas.[51]

44. Por otra parte, es preciso no pasar por alto la perspectiva intersectorial en el contexto de la gestión sostenible de los recursos hídricos, teniendo debidamente en cuenta, en particular, los instrumentos de la Política Agrícola Común, los de la política regional, los actos adoptados en materia de energías renovables o de transporte por vía fluvial, así como las normas relativas a la utilización del suelo, sin olvidar la necesaria adaptación al cambio climático.[52]

45. Además, aunque las aguas superficiales y subterráneas son recursos naturales renovables,[53] el desigual reparto del agua en el seno de la Unión hace muy compleja la adopción y aplicación de un marco legislativo sobre la protección de las aguas.[54] Los recursos de agua dulce por habitante son 20 veces mayores en los países del norte que en los países del sur de Europa.[55] Por esta razón, los planes hidrológicos de cuenca son las principales herramientas para la aplicación de la DMA.[56] En efecto, el decimotercer considerando de la DMA destaca a este respecto que «[e]xisten condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en el marco de la cuenca hidrográfica. Las decisiones deben tomarse al nivel más próximo posible a los lugares donde el agua es usada o se halla degradada. *Ha de darse prioridad a las medidas que son responsabilidad de los Estados miembros, elaborando programas de medidas que se ajusten a las condiciones regionales y locales*» (el subrayado es mío).

47 — Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135, p. 40), y Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284, p. 1); así como el Reglamento (CE) nº 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Primera parte (DO L 311, p. 1).

48 — 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).

49 — Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE del Consejo, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE (DO L 348, p. 84).

50 — Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288, p. 27).

51 — Directiva 2009/90/CE de la Comisión, de 31 de julio de 2009, por la que se establecen, de conformidad con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas (DO L 201, p. 36).

52 — A modo de ejemplo, la Comisión ha tomado en consideración esta pluralidad de objetivos en el ámbito de la energía hidroeléctrica, que constituye la fuente de energía renovable más importante en el seno de la Unión y representa un instrumento esencial en la lucha contra el cambio climático. Véase al respecto la pregunta escrita formulada por el Sr. Glante, acerca de la contradicción entre la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre energías renovables, que se puede consultar en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277+0+DOC+XML+V0//FR, y la respuesta de la Comisión: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=FR.

53 — Véase el vigesimoctavo considerando de la DMA.

54 — Folleto de la Comisión denominado «El agua es la vida» — La Directiva marco sobre aguas contribuye a proteger los recursos de Europa», p. 8. http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/wfd_brochure_es.pdf

55 — http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_ %E2 %80 % 94_long-term_average_(1)_(1_000_m %C2 %B3_per_inhabitant)_YB14.png&filetimestamp=20140228120245

56 — Véase el informe de la Comisión disponible en la dirección de Internet siguiente: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/es.pdf

46. Por último, es oportuno subrayar que la complejidad que caracteriza a la DMA ha llevado a la Comisión a publicar numerosos documentos explicativos e informes acerca de la aplicación de la DMA [57] y ha propiciado el Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa. [58]

47. Las disposiciones controvertidas han de analizarse a la luz de estas observaciones generales.

C. *El principio de la recuperación de los costes en la DMA*

1. Sobre el tenor de los artículos 2, apartado 38, y 9, de la DMA

48. Tal como ha indicado la Comisión «el núcleo del presente litigio» versa sobre la interpretación del artículo 2, apartado 38, de la DMA. Pues bien, para determinar el alcance de una disposición de Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta tanto sus términos como su contexto y sus finalidades. [59] Los trabajos preparatorios de una disposición de Derecho de la Unión pueden también ofrecer elementos pertinentes para su interpretación. [60]

49. Señalaré antes de nada que el principio de tarificación de los costes de los servicios relacionados con el agua que resulta del artículo 9 de la DMA constituye un instrumento innovador que persigue garantizar una mejor aplicación de la norma de que quien contamina paga en el ámbito del uso del agua. [61] En consecuencia, la DMA es una de las iniciativas que persigue reforzar la función de los instrumentos económicos en las políticas sobre el medio ambiente.

50. Así pues, el artículo 9 de la DMA prevé que los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua. Más en concreto, los Estados miembros garantizarán que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la DMA. Los distintos sectores económicos, entre los que la DMA distingue la industria, los hogares y la agricultura, contribuirán adecuadamente a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III de la DMA y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

51. El artículo 2, apartado 38, de la DMA define los servicios relacionados con el agua como todos los servicios «en beneficio de», por una parte, «la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas», y, por otra, «la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales».

52. Por lo tanto, es legítimo estimar que el legislador de la Unión ha definido los servicios relacionados con el agua a la luz de dos actividades principales, indispensables para el uso del agua, a saber, en la fase inicial, el suministro de agua, y, en la fase final, el tratamiento de las aguas residuales.

57 — Véanse, *ex multis*, los informes de la Comisión sobre la aplicación de la DMA, en particular la Comunicación de la Comisión de 22 de marzo de 2007, titulada: «Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea — Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)» [COM(2007) 128 final]; el informe sobre la aplicación de la DMA [COM(2012) 670 final]; el informe «The Fitness Check of EU Freshwater Policy», http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DMA/2012/retour_commission/SWD-2012-393.pdf; y el Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía (COM(2012) 672 final).

58 — COM(2012) 673 final. Véase: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/COM-2012-673final_EN_ACT-cov.pdf

59 — Véanse las sentencias NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669), apartado 23 y jurisprudencia citada, y Comisión/Irlanda (C-85/11, EU:C:2013:217), apartado 35.

60 — Véase, en este sentido, la sentencia Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 135.

61 — Véase COM(97) 49 final, página 20, en donde la Comisión admite que este principio no figuraba en su Comunicación de 1996 que dio lugar a su propuesta legislativa, sino que fue desarrollado en las consultas que precedieron a dicha propuesta.

53. La definición antes recordada implica necesariamente la existencia de un prestador de servicios. Por otra parte, también se deduce de ella que las actividades de que se trata sólo son consideradas prestaciones de servicios relacionados con el agua en la medida en que tienen lugar en el marco del suministro de agua o del tratamiento de las aguas residuales. Además, las actividades enumeradas en el artículo 2, apartado 38, letra a), de la DMA se especifican a los solos efectos de que se tomen en consideración en el procedimiento de tarificación. Efectivamente, como subrayó en la vista el agente del Gobierno finlandés, el legislador ha estimado necesario que todos los intervinientes en la distribución del agua sean tenidos en cuenta en el cálculo de los costes que se mencionan en el artículo 9 de la DMA. Si dicho apartado 38 recogiera el término «suministro» únicamente, esta disposición podría interpretarse en el sentido de que se refiere sólo al último eslabón, esto es, la distribución del agua al usuario final.

54. Por lo tanto, comparto la posición de la República Federal de Alemania según la cual el objetivo del artículo 2, apartado 38, de la DMA es abarcar el suministro de agua en todos sus aspectos y conseguir una tarificación que permita recuperar los costes mediante el artículo 9 de la DMA.[62] A mi parecer, dicho principio debe aplicarse cualquiera que sea la composición de la cadena de suministro. En otras palabras, el coste pagado por el consumidor o por cualquier otro usuario de agua potable debe comprender todos los servicios, con independencia del número de prestadores de servicios participantes.

55. Esta interpretación del artículo 2, apartado 38, de la DMA se ve confirmada por el significado habitual de sus términos, así como por la génesis y el sistema de la DMA, y por una interpretación teleológica de tal disposición.

2. Interpretación literal

56. No se discute que el artículo 2 de la DMA establece definiciones a efectos de la aplicación de la citada Directiva. En consecuencia, su interpretación ha de basarse principalmente en el denominador común que, para todos los Estados miembros, representa el significado habitual de sus términos, lo cual me parece tanto más indispensable cuanto que la DMA es una directiva-marco.

57. A este respecto, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ya desestimó un razonamiento de la Comisión presentado en el marco de un recurso por incumplimiento en materia fiscal, por el que ésta imputó a un Estado miembro no haber procedido a una interpretación dirigida a corregir una disposición de la Directiva pertinente, pese a que recogió literalmente su contenido en el ordenamiento jurídico nacional. Pues bien, a mi juicio la Comisión sigue un enfoque análogo en el presente asunto sobre la base del Reglamento relativo a la protección de las aguas superficiales, antes citado. En su sentencia, el Tribunal de Justicia hizo referencia al principio de seguridad jurídica, que exige que una normativa de la Unión permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone.[63] Asimismo, el Tribunal recordó que, en caso de que las disposiciones tengan un tenor literal claro y preciso, confirmado por su sistema, no cabe interpretar el concepto que recogen en un sentido que amplíe las correspondientes obligaciones de los Estados miembros.[64]

58. Teniendo en cuenta la profusión de debates que precedieron a la adopción de la DMA y su carácter completamente innovador, desde el punto de vista de una protección del medio ambiente concebida en función de las formaciones geográficas e hidrológicas naturales, y no según fronteras políticas, considero que sería cuando menos poco útil buscar aclaraciones de los términos de la DMA en otros actos de Derecho derivado, como la Directiva de servicios o la Directiva sobre responsabilidad

62 — Véase el apartado 42 del escrito de defensa.

63 — Sentencia Comisión/Reino Unido (C-582/08, EU:C:2010:429), apartados 49 a 52.

64 — *Ibidem*, apartado 51.

medioambiental, tal como proponen los análisis de la Comisión y la República Federal de Alemania. Hago notar asimismo que la DMA contiene las remisiones explícitas que el legislador ha considerado oportunas, en particular, para la definición de la expresión «aguas destinadas al consumo humano» que figura en el artículo 2, apartado 37, de la DMA, que se remite a la definición prevista en la Directiva 80/778/CEE. [65]

59. En efecto, en primer lugar según su significado habitual, el término «servicio» ha de entenderse en el sentido de que se refiere a una actividad ofrecida por un prestador a cualquier tipo de destinatarios de la prestación, ya sean hogares, instituciones públicas, la agricultura o la industria. En cambio, considerar que el autoconsumo es un servicio no se atiene al significado habitual de este término. Si bien es cierto que existen supuestos en los que una disposición específica prevé que, jurídicamente, se considera que un agente se ha prestado un servicio a sí mismo, no es menos cierto que esta acepción no corresponde al uso habitual y debe deducirse claramente del tenor de la disposición de que se trate. [66]

60. Ciertamente, las distintas versiones lingüísticas del artículo 2, apartado 38, de la DMA no coinciden. En efecto, en la versión francesa de dicha Directiva figura la expresión servicios que «couvrent» las actividades enumeradas en el citado apartado 38, letras a) y b), lo que no remite directamente a una prestación efectuada en beneficio de un destinatario.

61. Sin embargo, procede recordar que la necesidad de una aplicación y, por lo tanto, de una interpretación uniformes de las disposiciones de Derecho de la Unión excluye que, en caso de duda, el texto de una disposición sea considerado aisladamente en una de sus versiones, exigiendo, en cambio, que sea interpretado y aplicado a la luz de las versiones redactadas en las demás lenguas oficiales. En caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una disposición de la Unión, la norma de que se trata debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra. [67]

62. Pues bien, en la mayoría de las demás versiones lingüísticas, se hace hincapié en el hecho de proponer o poner a disposición de un usuario las actividades enumeradas en el artículo 2, apartado 38, letras a) y b), de la DMA. [68] Ello aboga en favor de la tesis según la cual el legislador ha pretendido exigir claramente una relación bilateral que entrañe un acto realizado por una parte en beneficio de la otra parte.

63. Por el contrario, me parece inútil ceñirse al análisis de la estructura de la disposición controvertida, y en particular a las conjunciones y las comas utilizadas. En efecto, cuando una disposición de Derecho de la Unión puede ser objeto de varias interpretaciones de las cuales sólo una puede garantizar su efecto útil, debe darse prioridad a esta interpretación. [69] Ahora bien, por las razones que se exponen a continuación, una interpretación del artículo 2, apartado 38, de la DMA como la que propone la Comisión tiene por efecto borrar la diferencia entre, por una parte, el concepto de servicios relacionados con el agua y, por otra parte, el de uso del agua, desequilibrando en definitiva la relación perseguida por el legislador entre diversos instrumentos con el fin de preservar el efecto útil de la DMA.

65 — Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 229, p. 11), en su versión modificada por la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998 (DO L 330, p. 32).

66 — Véase el artículo 26 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347, p. 1).

67 — Sentencia Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, apartado 13) y jurisprudencia citada.

68 — Véanse las versiones lingüísticas siguientes: en español, «en beneficio de»; en alemán, «zur Verfügung stellen»; en inglés, «provide»; en italiano, «che forniscono»; en lituano, «teikiamos»; en polaco, «umożliwiają»; en finés, «tarjoavat», y, en sueco, «tillhandahåller».

69 — Véanse, en particular, las sentencias Land de Sarre y otros (187/87, EU:C:1988:439), apartado 19; Comisión/Francia (C-434/97, EU:C:2000:98), apartado 21, y Sturgeon y otros (C-402/07 y C-432/07, EU:C:2009:716), apartado 47.

64. Por último, la cuestión de si debe tratarse de un servicio remunerado no me parece especialmente pertinente a estos efectos, ya que las disposiciones de la DMA relativas a la tarificación tienen precisamente la finalidad de exigir que todo servicio relacionado con el agua dé lugar a una factura que ha de abonar el usuario. [70]

3. Interpretación histórica

65. En contra de lo que sostiene la Comisión, estoy convencido de que la génesis de un acto jurídico constituye una fuente fiable y especialmente rica que permite conocer el origen de los debates acerca de la adopción del acto y, en cierta medida, la intención del legislador. A mi juicio, ello es aún más cierto en un sector sensible como el de la política de aguas, que se consideran un patrimonio que requiere una protección especial.

66. En la Propuesta de Directiva, la Comisión subrayó que la DMA pretende establecer un marco comunitario para la protección de las aguas mediante un enfoque común, con objetivos comunes y sobre la base de principios y medidas comunes. [71]

67. Así, en dicha Propuesta defendió un enfoque basado en una recuperación total de los costes, en el sentido de que los costes de todos los servicios relacionados con el agua deben recuperarse íntegramente, teniendo en cuenta a todos los usuarios de cada sector económico. [72]

68. En cambio, rechazando este enfoque en la posición común, el Consejo de la Unión Europea destacó que incumbe a los Estados miembros determinar, en virtud de un análisis económico, las medidas que han de adoptarse para la aplicación del principio de la recuperación. [73]

69. Así pues, la DMA promueve la tarificación de los costes sin que sea obligatorio el principio de la recuperación total, salvo para los servicios relacionados con el agua, esto es, los servicios que incluyen el suministro de agua y el tratamiento de aguas residuales. Esta interpretación resulta confirmada también por el informe sobre el texto conjunto del Comité de Conciliación, del que se desprende que la tarificación de estas dos formas de uso del agua constituyó el núcleo de las negociaciones. [74]

70. Además, tal como se desprende del análisis de los trabajos legislativos, uno de los principales puntos de discordia entre los Estados miembros fue la diferencia entre un enfoque centrado en la calidad de las aguas frente a la cantidad. A la luz del texto final de la DMA, hay que señalar que la problemática de la gestión cuantitativa, en cuanto tal, ha sido excluida de su ámbito de aplicación, lo que por otra parte resulta conforme con la base jurídica elegida, [75] si bien se contemplan algunos aspectos cuantitativos con carácter accesorio.

70 — Las disposiciones del artículo 9, apartado 1, párrafo tercero, en relación con el apartado 4, de la DMA no excluyen sin embargo una cierta flexibilidad en la aplicación de esta exigencia.

71 — Propuesta de Directiva del Consejo, COM(97) 49 final.

72 — COM(97) 49 final, p. 21.

73 — Posición común (CE) nº 41/1999, de 22 de octubre de 1999, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO C 343, p. 1).

74 — Informe sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas — Delegación del Parlamento al Comité de Conciliación (A5-0214/2000). Véase el escrito de formalización de la intervención presentado por el Reino Unido, apartado 15. En efecto, el legislador ha pretendido imponer el principio de la recuperación de los costes de suministro de aguas y de tratamiento de aguas residuales, que cuentan con fuertes subvenciones en algunos Estados miembros, permitiendo a Irlanda mantener su práctica de financiar dichos servicios directamente con cargo a los presupuestos del Estado.

75 — Aubin D. y Varone, F., *European Water Policy, A path towards an integrated resource management*, Nueva Lovaina, 29 de marzo de 2002.

71. En realidad, estimo que mediante el presente recurso la Comisión pretende establecer una interpretación ampliada de la obligación de tarificación del uso del agua, que podría extender el ámbito de aplicación de la DMA con objeto de incluir la regulación de la gestión cuantitativa del agua o, al menos, afectar «directa o indirectamente a la disponibilidad» de recursos hídricos. Pues bien, el análisis económico previsto en el anexo III de la DMA debe comprender, entre otras cuestiones, las previsiones del volumen, los precios y los costes asociados con los servicios relacionados con el agua, lo que confirma que, en el sistema de la DMA, la tarificación se refiere a un aspecto cuantitativo y, por ello, subsidiario de la gestión de aguas. En consecuencia, el enfoque defendido por la Comisión podría chocar con la base jurídica de la DMA, en la medida en que elude la exigencia derivada del antiguo artículo 175 CE, apartado 2.

4. Interpretación sistemática

72. Conviene recordar que los grandes principios de la DMA son: un plan hidrológico de cuenca; la fijación de objetivos por «masa de agua»; una planificación y una programación con un método de trabajo específico y plazos; un análisis económico de las modalidades de tarificación del agua y la integración de los costes medioambientales, y una consulta pública con el fin de reforzar la transparencia de la política de aguas.

73. La DMA establece también un método de trabajo, común a los Estados miembros, que se fundamenta en cuatro documentos esenciales, a saber el estado de los lugares, que permite identificar los problemas que han de abordarse; el plan hidrológico de cuenca que fija los objetivos medioambientales; el programa de medidas, que determina las actuaciones que van a permitir alcanzar los objetivos, y el programa de seguimiento, que garantiza el seguimiento de la realización de los objetivos fijados. El estado de los lugares, el plan hidrológico de cuenca y el programa de medidas deben revisarse cada seis años.

74. Desde este punto de vista, el artículo 9 de la DMA, que establece el principio de la recuperación de los costes, no puede analizarse de manera aislada. Constituye en realidad un mecanismo intrínsecamente relacionado con el artículo 11 de la DMA, relativo a la obligación que incumbe a los Estados miembros de elaborar programas de medidas, que son uno de los principales instrumentos de la gestión cualitativa de las aguas. Con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra b), entre las medidas básicas de cada programa se encuentran las medidas que se consideren adecuadas a efectos del artículo 9. Así pues, las medidas relativas a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua forman parte integrante de los programas de medidas. Por tanto, la Comisión debería haber investigado desde este punto de vista si un Estado miembro respeta sus obligaciones derivadas de la DMA.

75. El artículo 9 de la DMA ha de interpretarse asimismo en relación con su artículo 4, ya que la política de precios del agua puede proporcionar incentivos para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 4 de la DMA.

76. Por consiguiente, me parece acreditado que la tarificación no constituye un instrumento autónomo de la DMA, sino que debe aplicarse en estrecha relación con otros múltiples instrumentos previstos en la misma Directiva.

77. Asimismo, procede señalar que el artículo 2 de la DMA distingue entre, por una parte, «los servicios relacionados con el agua» que figuran en su apartado 38 y, por otra parte, «el uso del agua» que se menciona en su apartado 39. A tenor de este último apartado, el «uso del agua» comprende los servicios relacionados con el agua junto con cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado del agua. En consecuencia, es incuestionable que la definición de uso del agua incluye en su ámbito de aplicación la categoría de servicios que se define en el artículo 2,

apartado 38, de la DMA. Además, así lo confirma la propia Comisión en un documento de referencia relativo a la trasposición de la DMA por los Estados miembros. [76]

78. Los usos del agua constituyen actividades con una repercusión significativa en el estado de las aguas. Es obvio, por otra parte, que los servicios relacionados con el agua tienen también esa repercusión. En cambio, los ejemplos de uso del agua mencionados por la Comisión, tales como las aguas de baño o la pesca deportiva, difícilmente puede considerarse que son susceptibles de tener una repercusión significativa en el estado de las aguas. De ser así, la interpretación propuesta por la Comisión vaciaría de contenido al artículo 2, apartado 39, de la DMA.

79. A la vista de estas consideraciones, es preciso indicar que la Comisión critica en su recurso un determinado número de prácticas, que pueden parecer cuestionables desde un punto de vista ecológico y a efectos de la gestión sostenible del agua, en particular en el sector minero, que constituyen usos del agua. Sin embargo, a mi juicio la Comisión hace caso omiso de los instrumentos de los que disponen los Estados miembros en relación con el concepto de masa de agua, que es la unidad de evaluación y de control de la DMA.

80. En efecto, dado que el estado de las masas de agua es objeto de seguimiento, en cada cuenca se instaura un programa de seguimiento con el fin de evaluar el estado de las masas de agua y cerciorarse de la realización de los objetivos. Por tanto, estimo que la Comisión debería haber aplicado este enfoque para demostrar un incumplimiento.

81. A este respecto, hay que observar que el artículo 4, apartado 3, de la DMA permite con carácter excepcional a los Estados miembros calificar una masa de agua de muy modificada. Esta calificación prevista por la DMA se aplica a las masas de agua en las que se ejercen una o varias de las llamadas actividades especificadas, que modifican sustancialmente las características hidromorfológicas originales de la masa de agua, de modo que sería imposible conseguir un buen estado ecológico sin repercusiones negativas importantes para la actividad de que se trata. Para que sean calificadas de masas de agua muy modificadas o artificiales, deben reunir un cierto número de criterios enumerados en la DMA. Esta calificación ha de mencionarse expresamente en el plan hidrológico de cuenca [véase el artículo 4, apartado 3, letra b), de la DMA].

82. Por otra parte, considero que determinadas imputaciones de la Comisión se refieren, en realidad, a la Directiva 2006/118 relativa a la protección de las aguas subterráneas. En efecto, dicha Directiva prevé criterios para evaluar el estado químico de las aguas, criterios para determinar e invertir las tendencias significativas o sostenidas al alza de concentración de contaminantes, así como medidas para prevenir o limitar los vertidos de contaminantes en las aguas subterráneas.

83. La interpretación del principio de tarificación como instrumento a disposición de los Estados miembros se recoge también en una serie de documentos publicados por la Comisión en relación con la DMA. En la primera Comunicación acerca de la aplicación de la DMA, [77] la Comisión señaló que el hecho de que los costes medioambientales no se hayan internalizado hasta ahora puede ser una de las razones por las que la utilización del agua no haya sido sostenible por el momento. La DMA establece

76 — Véase Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/CE), en la dirección de Internet siguiente: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf (p. 74).

77 — Comunicación de la Comisión de 22 de marzo de 2007, titulada: «Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea — Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)», COM(2007) 128 final. En este informe, la Comisión muestra su preocupación, entre otras cuestiones, por que varios Estados miembros podrían no alcanzar los objetivos de la Directiva marco, en particular a causa de la degradación física de los ecosistemas acuáticos, por ejemplo por la sobreexplotación de los recursos hídricos y los niveles considerables de contaminación procedente de fuentes difusas.

un sistema en virtud del cual los costes medioambientales y de los recursos se han de tomar en consideración a la hora de determinar la contribución de las diversas utilizaciones a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.[78] Ello pone de manifiesto claramente el carácter complementario de la tarificación.

84. Añadiré que, en los sistemas nacionales, existen también otros medios de internalización de los costes medioambientales del uso del agua. Por ejemplo, los usos significativos de masas de agua pueden estar sujetos a la obligación de indemnizar cualquier perjuicio ocasionado, en particular para la población afectada, otros usuarios de las aguas y las partes interesadas. Además, en las conclusiones del Consejo «Medio ambiente» de 2012 se mencionaron instrumentos y herramientas distintos de los de carácter económico que podrían mejorar el uso racional del agua, tales como la educación y la sensibilización.[79]

85. Habida cuenta de todo lo anterior, no cabe acoger la interpretación defendida por la Comisión.

5. Interpretación teleológica

86. Es patente que la DMA persigue varios objetivos, como la prevención y reducción de la contaminación, el fomento de un uso sostenible del agua, la protección del medio ambiente, la mejora del estado de los ecosistemas acuáticos y la mitigación de los efectos de las inundaciones y sequías. La DMA fija objetivos para la preservación y restauración del estado de las aguas superficiales (agua dulce y aguas costeras) y para las aguas subterráneas. El objetivo general es alcanzar entre el momento actual y 2015 un «buen estado» ecológico y químico de todas las aguas del territorio europeo.

87. La política de aguas plasmada en la DMA constituye un marco legislativo transparente, efectivo y coherente que establece principios comunes y un marco general de actuación, y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Unión de conformidad con el principio de subsidiariedad.[80]

88. Aunque el Tribunal de Justicia no ha tenido aún ocasión de interpretar la DMA en su conjunto, se ha pronunciado sobre determinados aspectos esenciales para este procedimiento. Así, el Tribunal ha declarado que la DMA es una Directiva marco que establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Comunidad Europea. Los principios comunes y el marco global de acción que instituye deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros, quienes deben adoptar una serie de medidas particulares de conformidad con los plazos previstos por la Directiva. Sin embargo, ésta no busca una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua.[81]

78 — COM(2007) 128 final, p. 6.

79 — Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa — Conclusiones del Consejo, véase en: http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DMA/2012/retour_commission/Conclusions %20du %20conseil %20du %2017 %20dec %202012 %20adoptees.pdf

80 — Véase el decimoctavo considerando de la DMA.

81 — Sentencia Comisión/Luxemburgo (EU:C:2006:749), apartado 41.

89. Así pues, la DMA pertenece a la clase de actos que establecen que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se cumplan determinados objetivos formulados de manera general y que no son cuantificables, dejándoles, sin embargo, un cierto margen de apreciación en cuanto a la naturaleza de las medidas que se deben adoptar. [82]

90. A la luz de las consideraciones antes expuestas en los puntos 86 a 89 y de las características de la DMA que se explican en los puntos 39 a 50 y 72 a 74 de las presentes conclusiones, me parece en consecuencia innegable que, al perseguir los objetivos de la DMA, los Estados miembros deberían adoptar medidas fundamentalmente desde el punto de vista de la eficacia en relación con su sistema nacional, tomando así en consideración las particularidades regionales, sociales, medioambientales y económicas. Por consiguiente, disfrutan de un gran margen de apreciación que no cabe uniformar para aplicar un enfoque económico, como el que propugna la Comisión, que, por otra parte, parece partir de la hipótesis errónea según la cual los recursos acuáticos son, siempre y en todos los Estados miembros, de dominio público, lo que facultaría al Estado a imponer el precio de usos del agua tales como el autoconsumo o la extracción para la producción de energía hidroeléctrica.

91. Además, los estudios especializados revelan que el principal desafío reside al parecer en la estructura de la tarificación, y no sólo en su introducción. [83] Debe señalarse asimismo que un sistema de autorización previa de las medidas susceptibles de afectar a las masas de agua o a los acuíferos subterráneos, como la extracción o embalse, o, en ciertos casos, su prohibición total, constituye un instrumento que a menudo resulta más idóneo para garantizar el buen estado de las aguas y su uso ecológicamente viable.

92. En todo caso, no cabe admitir una aplicación homogénea del principio de tarificación que se fundamente, erróneamente, en una interpretación extensiva de la definición de servicios relacionados con el agua en el sentido del artículo 2, apartado 38, de la DMA, teniendo en cuenta no sólo las considerables diferencias existentes entre los Estados miembros en materia de suministro de agua, por condiciones geográficas y climáticas, sino también la existencia de varios modelos de gestión del agua en los Estados miembros. [84]

93. Hago constar asimismo que la interpretación propuesta por la Comisión puede generar, tal como indican acertadamente los Gobiernos alemán y austríaco, incentivos económicos que no son defendibles desde un punto de vista ecológico. Así, una obligación universal de tarificación puede desincentivar la producción de la energía hidroeléctrica renovable, la navegación fluvial y la protección contra inundaciones. En realidad, tal obligación forzaría a los Estados miembros a establecer un incentivo económico a favor de las centrales hidroeléctricas, con el fin de favorecer la acumulación de agua por encima de la presa y una escasez de agua por debajo de la misma.

94. Con carácter más general, es cierto que existen, en todos los Estados miembros, razones ecológicas imperiosas que justifican fomentar un uso mesurado del agua dulce en el marco del suministro. Sin embargo, tal enfoque meramente cuantitativo no es válido en los Estados miembros que disponen de recursos acuáticos abundantes, en lo que se refiere a usos tales como la producción de energía o la

82 — Véase, en lo que respecta a la mayor parte de las disposiciones de la DMA, las sentencias Comisión/Italia, llamada «San Rocco» (C-365/97, EU:C:1999:544), apartados 67 y 68, y Comisión/Francia (C-60/01, EU:C:2002:383), apartado 27, ambas citadas en la sentencia Comisión/Luxemburgo (EU:C:2006:749), apartados 39 y 43.

83 — Informe nº 1/2012 de la Agencia Europea de Medio Ambiente, «Towards efficient use of water resources in Europe», http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water, pp. 30 a 35. Concepto de la huella de agua (*water footprint*), en particular aplicado a España.

84 — Así, por ejemplo, en Finlandia y en Suecia, las masas de agua constituyen una clase de propiedad inmobiliaria que ha sido regulada desde antiguo mediante actos legislativos completos que contemplaban tanto las relaciones de Derecho privado como las de Derecho público conexas, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. En estos Estados miembros, cualquier uso significativo de agua, como la extracción, la producción de energía hidroeléctrica o la navegación, está sujeto a un procedimiento de autorización por los tribunales o las autoridades competentes. Además, el sistema prevé prohibiciones absolutas, así como la ponderación entre los distintos intereses generales y particulares en relación con una masa de agua determinada. Asimismo, conviene distinguir entre el modelo federal aplicado en Alemania y el modelo regional vigente en España, en Italia y en Reino Unido. Por último, existe también un modelo unitario que está representado por la República Francesa y la República de Polonia. Véase Alberton, M., *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Leiden, 2012.

protección contra las inundaciones. En dichos Estados, el objetivo primordial consiste en proteger la calidad de las aguas y garantizar una gestión equilibrada de la circulación hidrológica anual, con el fin de evitar fluctuaciones excesivas de agua en las masas de agua que forman un sistema hidrológico integrado. Este último aspecto puede ser fundamental para la viabilidad ecológica de hábitats determinados y de especies amenazadas. Exactamente por esta razón, la DMA adoptó un enfoque integral de la gestión de las aguas, lo que excluye que un instrumento como la tarificación sea aplicable universalmente en todos los Estados miembros al margen de sus particularidades ecológicas e hidrológicas.

95. Por todas las razones expuestas, propongo desestimar el recurso de la Comisión por infundado.

D. *Análisis de la carga de la prueba*

96. Si, pese a las insuficiencias apreciadas en lo que respecta a la determinación del objeto y del alcance del litigio, y a la naturaleza del incumplimiento imputado, el Tribunal de Justicia considerara, sin embargo, que el presente recurso es admisible e hiciera suya la interpretación propuesta por la Comisión, la insuficiencia de los elementos de prueba aportados resulta en cualquier caso flagrante. En efecto, según una jurisprudencia reiterada, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento. Así pues, debe facilitar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción. [85]

97. Pues bien, como ya he indicado en los puntos 20 y siguientes de las presentes conclusiones, la Comisión ha estructurado su recurso en torno a la interpretación que debe darse, a su juicio, a una disposición de la DMA, sin facilitar al Tribunal de Justicia simultáneamente elementos probatorios que permitan demostrar el incumplimiento imputado. Además, los únicos ejemplos proporcionados por la Comisión sobre la aplicación supuestamente heterogénea del concepto de servicios relacionados con el agua por el Estado miembro demandado se pierden entre consideraciones de carácter general relativas a la interpretación de la DMA. Así, para ilustrar los riesgos para el estado de las aguas, la Comisión menciona en múltiples ocasiones ejemplos cuya pertinencia puede resultar dudosa (por ejemplo, la referencia al Lago Leman o la alegación según la cual el 44 % de las aguas extraídas en la Unión se utilizan para la generación de energía), sin que ello pueda acreditar sin embargo un incumplimiento por parte de la República Federal de Alemania.

98. Por consiguiente, considero que el recurso también es infundado por falta de prueba.

V. **Conclusión**

99. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de la Comisión por ser inadmisible o en cualquier caso infundado.

— Condene en costas a la Comisión.

85 — Véanse, en particular, las sentencias Comisión/Países Bajos (C-408/97, EU:C:2000:427), apartado 15; Comisión/Finlandia (C-246/08, EU:C:2009:671), apartado 52, y Comisión/Países Bajos (C-79/09, EU:C:2010:171).