



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 4 de septiembre de 2014*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 91/676/CEE — Artículo 5, apartado 4 — Anexo II, parte A, puntos 1 a 3 y 5 — Anexo III, apartados 1, puntos 1 a 3, y 2 — Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias — Períodos de aplicación de fertilizantes — Capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol — Limitación de la aplicación de fertilizantes — Prohibición de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados o escarpados o en terrenos helados o cubiertos de nieve — No conformidad de la normativa nacional»

En el asunto C-237/12,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto el 16 de mayo de 2012, con arreglo al artículo 258 TFUE,

Comisión Europea, representada por los Sres. E. Manhaeve y B. Simon y por la Sra. J. Hottiaux, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça (Ponente), G. Arestis, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. M. Aleksejev, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de noviembre de 2013;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa 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 necesarias para dar cumplimiento completa y debidamente a las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 4, en relación con lo dispuesto en los anexos II, parte A, puntos 1 a 3 y 5, y III, apartados 1, puntos 1 a 3, y 2 de dicha Directiva.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 De acuerdo con el undécimo considerando de la Directiva 91/676, Los programas de acción «deben incluir medidas que limiten la aplicación a las tierras de todos los fertilizantes que contienen nitrógeno y, en particular, establecer límites específicos para la aplicación de los abonos animales».
- 3 Según su artículo 1, el objetivo de la Directiva es reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.
- 4 El artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva dispone que:

«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 letra A del Anexo II;

[...]»

- 5 A tenor del artículo 5 de la Directiva 91/676:

«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.

[...]

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.

[...]»

6 El anexo II, parte A, puntos 1 a 3 y 5, de esta Directiva, titulado «Código(s) de buenas prácticas agrarias», está redactado en los siguientes términos:

«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;
- 3) la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve;

[...]

- 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;

[...]»

7 Con arreglo al anexo III, apartados 1 a 3, 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»:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

- 1) los períodos en los 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 daños al medio ambiente;

- 3) la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las buenas prácticas agrarias y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular:
- a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;
 - b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;
 - c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos; y deberá basarse en un equilibrio entre:
 - i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos, y
 - ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:
 - la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),
 - el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,
 - los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,
 - los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.
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 kg N. No obstante:

- a) durante los primeros programas de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán permitir una cantidad de estiércol que contenga hasta 210 kg N;
- b) durante y transcurrido el primer programa de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán establecer cantidades distintas de las mencionadas anteriormente. Dichas cantidades deberán establecerse de forma que no perjudiquen el cumplimiento de los objetivos especificados en el artículo 1 y deberán justificarse con arreglo a criterios objetivos, por ejemplo:
 - ciclos de crecimiento largos,
 - cultivos con elevada fijación de nitrógeno,
 - alta precipitación neta en la zona vulnerable,
 - suelos con capacidad de pérdida de nitrógeno excepcionalmente elevada.

Cuando un Estado miembro autorice una cantidad distinta con arreglo a la presente letra b), informará a la Comisión, que estudiará la justificación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 9, apartado 2.

3. Los Estados miembros podrán calcular las cantidades mencionadas en el punto 2 basándose en el número de animales.

[...]»

Derecho francés

- 8 Lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 91/676 fue incorporado al Derecho francés mediante el décret n° 2001-34, du 10 janvier 2001, relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (Decreto de 10 de enero de 2001 relativo a los programas de acción aplicables para proteger las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola). Lo dispuesto en este decreto quedó codificado en los artículos R. 211-80 a R. 211-85 del code de l'environnement (Código del medio ambiente).
- 9 La orden de 6 de marzo de 2001, denominada programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (programas de acción aplicables en las zonas vulnerables con objeto de reducir la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrícola; JORF de 25 de marzo de 2001, p. 4712; en lo sucesivo, «orden de 6 de marzo de 2001»), fue aprobada con arreglo a lo previsto en el Decreto n° 2001-34.
- 10 El arrêté du 1^{er} août 2005, établissant les prescriptions minimales à mettre en œuvre en zone vulnérable et modifiant l'arrêté du 6 mars 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (orden de 1 de agosto de 2005 por la que se establecen las prescripciones mínimas que deben cumplirse en las zonas vulnerables y se modifica la orden de 6 de marzo de 2001, referente a los programas de acción aplicables en las zonas vulnerables con objeto de reducir la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrícola) (JORF de 16 de septiembre de 2005, p. 15019; en lo sucesivo, «orden de 1 de agosto de 2005»), establece dichas prescripciones, en particular, en lo referente a la forma de calcular la cantidad máxima de nitrógeno contenido en los abonos animales que puede aplicarse anualmente.
- 11 La circular de 15 de mayo de 2003, titulada «Instructions relatives à la mise en œuvre du [programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)]: Simplifications et Adaptations» [Instrucciones sobre la aplicación del programa de control de la contaminación de origen agrícola (PMPOA): simplificaciones y adaptaciones], determina los valores de los desechos nitrogenados según los tipos de animales (en lo sucesivo, «circular de 15 de mayo de 2003»).
- 12 El Decreto n° 2011-1257, de 10 de octubre de 2011, denominado: relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (sobre los programas de acciones que deben llevarse a cabo para la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos de origen agrícola) (JORF de 11 de octubre de 2011, p. 17097), modificó los artículos R. 211-80 a R. 211-85 del code de l'environnement.
- 13 La orden de 19 de diciembre de 2011, denominada: programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (programa nacional de acciones que deben llevarse a cabo en las zonas vulnerables para reducir la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrícola) (JORF de 21 de diciembre de 2011, p. 21556; en lo sucesivo, «orden de 19 de diciembre de 2011»), se aprobó con arreglo a lo previsto en el Decreto n° 2011-1257.

Orden de 6 de marzo de 2001

- 14 La orden de 6 de marzo de 2001 contiene un anexo titulado «Marco técnico de elaboración de los programas de acción». En la parte 2 de este anexo se encuentran, concretamente, los apartados 2.3 a 2.5. El citado apartado 2.3, titulado «Equilibrio de la fertilización nitrogenada en la parcela, incluyendo los cultivos de regadío» dispone:

«La dosis de los fertilizantes aplicados se limitará basándose en el equilibrio entre las necesidades previsibles de nitrógeno de los cultivos y los aportes y fuentes de nitrógeno de cualquier tipo. Los aportes de nitrógeno que deberán tenerse en cuenta se refieren a todos los fertilizantes [...].

El programa de acción contiene los métodos de aplicación que deberán respetarse para garantizar ese equilibrio de la fertilización, incluidas las adaptaciones ligadas a los cultivos de regadío. Como mínimo son, por cultivo, distinguiendo los cultivos de regadío y los otros cultivos, los datos para el cálculo de la dosis (rendimientos previsibles, contenido en nitrógeno del suelo...) y las formas de fraccionamiento.

Estos datos de cálculo y esas formas de fraccionamiento se establecerán de acuerdo con las referencias agronómicas locales disponibles y teniendo en cuenta el nivel de las fugas de nitratos compatible con las exigencias de calidad del agua.

Las cantidades de nitrógeno aportadas por los abonos animales u otros fertilizantes orgánicos [...] deben ser conocidas por el agricultor. Cuando esas materias procedan de fuera de la explotación, podrán exigirse a los proveedores los datos que permiten a los explotadores disponer de esa información y del tipo de fertilizante al que pertenecen.»

- 15 El apartado 2.4 de la orden de 6 de marzo de 2001, titulado «Tipos de fertilizantes y períodos de prohibición de su aplicación» establece los períodos mínimos durante los cuales está prohibida la aplicación de diversos tipos de fertilizantes. Según el cuadro incluido bajo ese apartado, respecto a los grandes cultivos sembrados en otoño, la aplicación de los fertilizantes de tipo II estará prohibida del 1 de noviembre al 15 de enero y la de los fertilizantes de tipo III del 1 de septiembre al 15 de enero. Respecto a los grandes cultivos sembrados en primavera, la aplicación de los fertilizantes de tipo I estará prohibida del 1 de julio al 31 de agosto, la de los fertilizantes de tipo II del 1 de julio al 15 de enero y la de los fertilizantes de tipo III del 1 de julio al 15 de febrero. Respecto a las praderas sembradas desde hace más de seis meses, la aplicación de los fertilizantes de tipo II estará prohibida del 15 de noviembre al 15 de enero, y la de los fertilizantes de tipo III del 1 de octubre al 31 de enero.
- 16 El apartado 2.5 de dicha orden, rubricado «Requisitos particulares de la aplicación de fertilizantes», dispone:

«[...]

2° En los suelos de pendiente pronunciada queda prohibida la aplicación de fertilizantes en los suelos de pendiente pronunciada. El programa de acción precisará las situaciones en que rige la prohibición, habida cuenta de los riesgos de escorrentía fuera de la parcela o aplicación o, en su defecto, del porcentaje de pendiente por encima del cual estará prohibida la citada aplicación.

3° En los suelos totalmente helados, inundados, hidromorfos o nevados. El cuadro reproducido a continuación establece las restricciones a la aplicación de fertilizantes. En caso de aplicación reglamentada, el programa de acción precisará los requisitos de realización de dicha aplicación [Según el cuadro que se menciona en este apartado, respecto al suelo totalmente helado, la aplicación de los fertilizantes de los tipos I y III estará prohibida o regulada y la de los fertilizantes de tipo II estará prohibida. Respecto al suelo nevado, la aplicación de los fertilizantes de tipo I estará prohibida o

regulada y la de los fertilizantes de los tipos II y III estará prohibida.] En los suelos helados únicamente en la superficie, con alternancia de hielo y de deshielo dentro de las veinticuatro horas, se podrán aplicar todo tipo de fertilizantes. [...]»

Orden de 1 de agosto de 2005

- 17 El anexo I, apartado 1, titulado «Cálculo de la cantidad de nitrógeno contenido en los abonos animales disponible en la explotación», de la orden de 1 de agosto de 2005 establece:

«Se trata de la producción de nitrógeno de los animales, obtenida multiplicando el número de individuos por los valores de producción de nitrógeno aplicable por animal, corregida, en caso necesario, por las cantidades de nitrógeno aplicadas en terrenos de terceros y las cantidades de nitrógeno procedentes de terceros.

[...]»

Orden de 19 de diciembre de 2011

- 18 Según lo establecido en el artículo 2 de la Orden de 19 de diciembre de 2011:

«I. —

La adecuación de las obras de almacenamiento prevista en la parte II del anexo I podrá realizarse dentro de los siguientes plazos:

«1° La capacidad de almacenamiento calculada de acuerdo con el método DEXEL [(Diagnóstico medioambiental de la explotación ganadera)] y con arreglo a los calendarios de prohibición de aplicación de fertilizantes contenidos en las resoluciones de los prefectos relativas al 4° programa de acción será exigible desde el día de publicación de la presente orden. [...]

2° La capacidad de almacenamiento calculada de acuerdo con el método DEXEL con arreglo a lo dispuesto en la parte I del anexo I [...] será exigible, como muy tarde, tres años después de la aprobación del 5° programa de acción regional y, en cualquier caso, como muy tarde el 1 de julio de 2016.

[...]

II. —

Lo dispuesto en la parte I, en el punto 2° de la parte II, en la letra c) del punto 1° de la parte III, en los puntos 2° y 3° de la parte III, y en las partes IV, V y VI del anexo I entrará en vigor el 1 de septiembre de 2012.»

- 19 El anexo I de dicha orden, parte II, titulado «Disposiciones relativas al almacenamiento de abonos animales», establece lo siguiente:

«1° Obras de almacenamiento.

Las presentes disposiciones se aplicarán a toda explotación ganadera situada en zona vulnerable. [...]

[...]

La capacidad de almacenamiento de los abonos animales debe cubrir, al menos, habida cuenta de las posibilidades de tratar o eliminar esos abonos sin riesgo para la calidad de las aguas, los períodos mínimos de prohibición de aplicación de fertilizantes determinados en la parte I del presente anexo [...] y tener en cuenta los riesgos adicionales relacionados con las condiciones climáticas.

La capacidad de almacenamiento mínima requerida para cada explotación se expresará en semanas de almacenamiento de abonos animales. Corresponderá a la capacidad agronómica, calculada según el método DEXEL desarrollado en el ámbito del programa de control de la contaminación de origen agrícola [...]. La capacidad de almacenamiento se define dentro de cada explotación de acuerdo con cada tipo de abono animal.

2° Almacenamiento de determinados abonos en el campo.

[...]

Los estiércoles compactos que no puedan eliminarse podrán ser almacenados o mezclados en el lugar después del almacenamiento de dos meses bajo los animales o en un estercolero con los requisitos precisados a continuación.

[...]

La duración del almacenamiento no rebasará los diez meses y no podrá almacenarse de nuevo en un mismo emplazamiento antes de un período de tres años.

[...]»

- 20 El anexo II, A a E, de la misma orden, establece las normas de excreción de nitrógeno por cada especie animal para la aplicación de la parte V del anexo I de dicha orden, que se refiere a las formas de calcular la cantidad máxima de nitrógeno contenida en los abonos animales que puede ser aplicada anualmente por cada explotación.

Procedimiento precontencioso

- 21 Al estimar que lo preceptuado en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, interpretado en relación con los anexos II, parte A, puntos 1 a 5, y III, apartados 1, puntos 1 a 3, y 2, pertenecientes a la misma Directiva, no ha sido aplicado completa y debidamente por la República Francesa, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 258 TFUE.
- 22 Tras haber requerido al citado Estado miembro para que presentara sus observaciones, la Comisión estimó que tales observaciones no eran satisfactorias y emitió, el 28 de octubre de 2011, un dictamen motivado en el que instaba a la República Francesa a adoptar las medidas necesarias para atenerse a lo señalado en dicho requerimiento en un plazo de dos meses a partir de su recepción.
- 23 La República Francesa, mediante escrito de 29 de diciembre de 2011, respondió al dictamen motivado alegando, entre otras cosas, que las observaciones de la Comisión la habían llevado a modificar en profundidad el marco jurídico francés. Refiere en este sentido que, en virtud del Decreto n° 2011-1257, el régimen basado en programas de acción departamentales fue sustituido por un programa de acción nacional y por programas de acción regionales. Además, la orden de 19 de diciembre de 2011 había aprobado el programa de acción nacional, que garantizaba que la siguiente campaña agrícola obtuviera un nivel reforzado de protección del medio ambiente. En cuanto

a los programas de acción regionales, debido a los trámites preceptivos de información pública y de evaluación ambiental, la República Francesa considera que era materialmente imposible llevarlos a la práctica antes de mediados de 2013.

- 24 Al no considerar enteramente satisfactoria la respuesta de la República Francesa al dictamen motivado, la Comisión interpuso el presente recurso. No obstante, retiró la observación formulada en el dictamen motivado en relación con la exigencia establecida en el anexo II, parte A, apartado 4, de la Directiva 91/676.

Sobre el recurso

- 25 Con carácter preliminar, debe recordarse que la Directiva 91/976 se propone crear los instrumentos necesarios para que se garantice en la Unión Europea la protección de las aguas contra la contaminación provocada por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (sentencia Comisión/Países Bajos, C-322/00, EU:C:2003:532, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 26 Resulta del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 91/676, que, para alcanzar estos objetivos, los Estados miembros quedan obligados a elaborar y establecer programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.
- 27 Como se desprende del undécimo considerando de la Directiva 91/676, dichos programas de acción deben incluir medidas que limiten la aplicación a las tierras de todos los fertilizantes que contienen nitrógeno y, en particular, establecer límites específicos para la aplicación de los abonos animales.
- 28 A tenor del artículo 5, apartado 4, letras a) y b), de la Directiva 91/676, los citados programas de acción, cuya aplicación corresponde a los Estados miembros, deberán contener, específicamente, ciertas medidas obligatorias enumeradas en los anexos II y III de dicha Directiva.
- 29 Con arreglo al artículo 5, apartado 3, letras a) y b), y al anexo II, parte A, punto 1, de la Directiva 91/676, dichos programas de acción tendrán en cuenta los datos científicos y técnicos de que se disponga (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartado 63) y las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de cada región (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Países Bajos, EU:C:2003:532, apartados 136 y 155).
- 30 Debe señalarse también que, aun cuando los Estados miembros dispongan de cierto margen de maniobra para escoger las modalidades precisas de aplicación de lo prescrito en la Directiva 91/676 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Países Bajos, EU:C:2003:532, apartado 46), están obligados, en cualquier caso, como señaló la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, a velar por que se alcancen los objetivos de esta Directiva y, por lo tanto, los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, de conformidad con las exigencias del artículo 191 TFUE apartados 1 y 2.
- 31 Por otra parte, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el caso de una Directiva como la 91/676, que contiene normas técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, para satisfacer plenamente la exigencia de seguridad jurídica, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa (véanse, al respecto, las sentencias Comisión/Reino Unido, C-6/04, EU:C:2005:626, apartados 21 y 26, y Comisión/Bélgica, C-120/09, EU:C:2009:802, apartado 27).
- 32 Finalmente, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda

verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción (sentencia Comisión/Chipre, C-340/10, EU:C:2012:143, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 33 Por consiguiente, en el presente litigio, corresponde a este Tribunal de Justicia comprobar si la Comisión ha aportado las pruebas necesarias que puedan demostrar que las medidas adoptadas por la República Francesa al efectuar la transposición de la Directiva 91/876 no se atienen a las exigencias de ésta.
- 34 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca seis motivos.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II, parte A, punto 1, y III, apartado 1, punto 1, de dicha Directiva

Alegaciones de las partes

- 35 El primer motivo de la Comisión, que comprende cinco partes, se refiere a los períodos mínimos establecidos en la orden de 6 de marzo de 2001 durante los cuales está prohibida la aplicación de los diversos tipos de fertilizantes. En esas cinco partes del primer motivo, la Comisión imputa respectivamente a la República Francesa:
- No haber establecido períodos de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en otoño, y para las praderas sembradas desde hace más de seis meses.
 - Haber limitado a los meses de julio y agosto el período de prohibición de la aplicación de los fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en primavera.
 - Haber circunscrito, respecto a los grandes cultivos sembrados en otoño, la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II al período comprendido entre el 1 de noviembre y el 15 de enero, y no haber prorrogado, respecto a los mismos cultivos, la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo III más allá del 15 de enero.
 - No haber prorrogado, respecto a los grandes cultivos sembrados en primavera, el período de prohibición de la aplicación de fertilizantes de tipo II más allá del 15 de enero.
 - Finalmente, haber establecido, respecto a las praderas sembradas desde hace más de seis meses, un período de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II únicamente a partir del 15 de noviembre, y no prorrogar, respecto a dichas praderas y en las regiones montañosas, la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo III hasta finales del mes de febrero.
- 36 En la primera parte de este motivo, la Comisión alega que el Derecho francés debería establecer normas que prohibieran, durante determinados períodos, la aplicación de todo tipo de fertilizantes, puesto que la aplicación de ciertos fertilizantes sin interrupción a lo largo de todo el año es perjudicial y no permite garantizar los objetivos de la Directiva consistentes en la prevención y reducción de la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrícola.
- 37 Invocando los datos científicos disponibles, dicha institución señala que, aun cuando el proceso de liberación del nitrógeno contenido en los fertilizantes orgánicos de tipo I es lento, por lo que éstos suponen menos riesgos en comparación con otros tipos de fertilizantes, la cantidad de nitrógeno que se libera, sin embargo, puede contaminar las aguas mediante la lixiviación y la escorrentía. Según la Comisión, los riesgos de contaminación de las aguas son especialmente relevantes durante los

períodos otoñal e invernal, cuando el nitrógeno no puede ser asimilado directamente por las plantas debido a las bajas temperaturas (inferiores a 5° C) y a la mayor intensidad de las precipitaciones, que no permiten su crecimiento.

- 38 En las partes segunda a quinta de su primer motivo, la Comisión sostiene, por razones idénticas a las expresadas para fundamentar la primera parte, que los períodos de prohibición de aplicación de los diversos tipos de fertilizantes establecidos por la normativa francesa son insuficientes y deberían prolongarse para cubrir enteramente los períodos en los que existe un riesgo significativo de contaminación de las aguas por el nitrógeno no absorbido por las plantas.
- 39 La Comisión añade que, por las razones señaladas en el anexo III del dictamen motivado, los nuevos períodos de prohibición de aplicación de fertilizantes establecidos por la orden de 19 de noviembre de 2011 no se atienen completamente a las exigencias de la Directiva 91/676. En su escrito de réplica, la Comisión expone sus críticas respecto al calendario de aplicación de fertilizantes y a la clasificación de los distintos tipos de fertilizantes que contempló dicha orden, y solicita al Tribunal de Justicia que declare asimismo, por este hecho, la existencia de un incumplimiento de sus obligaciones por parte de la República Francesa.
- 40 La República Francesa replica, en primer lugar, que a partir de la aprobación de la orden de 19 de diciembre de 2011, la normativa nacional establece un período mínimo de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en otoño y para las praderas sembradas desde hace más de seis meses.
- 41 Por otra parte, dicho Estado miembro indica que la citada orden modificó por entero el calendario establecido mediante la orden de 6 de marzo de 2001, a excepción de los períodos mínimos de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II y III respecto a las praderas sembradas desde hace más de seis meses, períodos que, a su entender, respetan lo dispuesto en la Directiva 91/676.
- 42 Según la República Francesa, la orden de 19 de diciembre de 2011 debe ser tenida en cuenta por el Tribunal de Justicia, ya que contiene un régimen completo y directamente aplicable, aprobado antes del plazo señalado por la Comisión en el dictamen motivado. Asimismo, pone de relieve que, aun cuando cierto número de medidas allí previstas no son inmediatamente aplicables, ello se debe a que, por su naturaleza, no pueden cumplirse durante la campaña agrícola. Además, el principio de seguridad jurídica impone, en su opinión, que se conceda a los particulares un plazo suficiente para adaptarse a las modificaciones establecidas.
- 43 A continuación, la República Francesa alega, basándose en los datos científicos de que dispone, que la prohibición de aplicación de los fertilizantes orgánicos estables de tipo I, que liberan menores cantidades de nitrógeno y lo hacen de manera lenta y progresiva respecto al conjunto de los períodos otoñal e invernal, puede ser contraproducente debido a que, a causa de los fenómenos de conformación del nitrógeno en el suelo, puede resultar oportuno aplicarlos en otoño para que el nitrógeno que liberan sea utilizable por la planta cuando ésta se encuentra en fase de crecimiento. Además, esto permitiría suprimir los riesgos para el medio ambiente derivados de la concentración de los períodos de fertilización en primavera y verano.
- 44 Por otra parte, la República Francesa sostiene que existe un acuerdo científico sobre el hecho de que los sistemas de pastos herbáceos, caracterizados por una cubierta vegetal permanente, son sistemas con escasas fugas de nitrógeno que ofrecen una protección reforzada contra la contaminación de las masas de agua procedente, en particular, de determinados fertilizantes orgánicos de tipo I. A su entender, por lo tanto, el período de prohibición considerado por la Comisión para las praderas sembradas desde hace más de seis meses es excesivamente largo.

- 45 Finalmente, la República Francesa considera que las críticas expuestas por la Comisión en su réplica respecto a la orden de 19 de diciembre de 2011 son inadmisibles, ya que, en su demanda, dicha institución limitó sus imputaciones al marco jurídico resultante de la orden de 6 de marzo de 2001.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad

- 46 En lo que se refiere a la admisibilidad del primer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso, procede señalar que, en el escrito de interposición del recurso, dicha institución circunscribió sus reproches al calendario establecido por la orden de 6 de marzo de 2001. Respecto al nuevo calendario de aplicación de fertilizantes, establecido en la orden de 19 de diciembre de 2011, la Comisión sólo expuso sus críticas mediante una simple remisión a la valoración contenida en el anexo III del dictamen motivado.
- 47 Además, las críticas desarrolladas por la Comisión en su demanda se referían o bien a la falta de establecimiento de períodos de prohibición o bien al establecimiento de períodos de prohibición por tiempo considerado insuficiente. En cambio, en su réplica, la Comisión formula su motivo, por una parte, en relación con la falta de establecimiento de los períodos de prohibición que ella considera apropiados, señalados únicamente en el anexo III del dictamen motivado, y, por otra parte, en relación con la clasificación inexacta de los diferentes tipos de fertilizantes, cuestión a la que no se hace mención alguna en la demanda.
- 48 Debe observarse a este respecto que, como se desprende, en particular, del artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en su versión vigente en la fecha de interposición del recurso, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con ese precepto, toda demanda presentada con arreglo al artículo 258 TFUE 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 (sentencia Comisión/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, apartado 51 y jurisprudencia citada). Es jurisprudencia constante que no se cumple esta obligación si las imputaciones de la Comisión sólo figuran en el recurso mediante una mera remisión a los motivos indicados en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado (sentencia Comisión/Grecia, C-375/95, EU:C:1997:505, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 49 Asimismo, aun cuando el artículo 42, apartado 2, de dicho Reglamento de Procedimiento, en su versión vigente en la fecha de presentación del escrito de réplica de la Comisión, permite, con ciertos requisitos, invocar motivos nuevos, una parte no puede modificar durante el procedimiento el objeto del litigio (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Francia, C-256/98, EU:C:2000:192, apartado 31, y Comisión/Eslovenia, C-627/10, EU:C:2013:511, apartado 44).
- 50 En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad del primer motivo de la Comisión, en la medida en que ésta reprocha a la República Francesa incumplimientos adicionales respecto a los que constan en la demanda, al menos, en términos suficientemente precisos.
- 51 No obstante, debe señalarse que, al dirigir su recurso, durante el procedimiento, contra las disposiciones de la orden de 19 de diciembre de 2011, que se limitaban a reproducir los períodos de prohibición establecidos en la orden de 6 de marzo de 2001 para la aplicación de los fertilizantes de los tipos II y III en las praderas sembradas desde hacía más de seis meses, la Comisión no modificó el objeto del litigio (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Bélgica, C-221/03, EU:C:2005:573, apartado 39, y Comisión/Francia, C-197/12, EU:C:2013:202, apartado 26). Es admisible, en efecto, que

la Comisión señale el incumplimiento en relación con las disposiciones de la orden de 19 de diciembre de 2011 que se limitan a reproducir los períodos de prohibición establecidos por la orden de 6 de marzo de 2001.

— Sobre el fondo

- 52 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (sentencia Comisión/Italia, C-85/13, EU:C:2014:251, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 53 Como el dictamen motivado de la Comisión, fechado el 27 de octubre de 2011, fue recibido por la República Francesa el 28 de octubre siguiente, y dado que el plazo concedido a este Estado miembro se fijó en dos meses desde su recepción, hay que situarse, por consiguiente, en la fecha del 28 de diciembre de 2011 para determinar si existió el incumplimiento imputado.
- 54 Por lo tanto, si bien la orden de 19 de diciembre de 2011 se aprobó antes de expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, deben tenerse en cuenta las disposiciones de esa orden que ya había entrado en vigor con fecha de 28 de diciembre de 2011, pero no las que entraron en vigor después de esa fecha.
- 55 De acuerdo con el artículo 2, parte II, de dicha orden, las disposiciones que establecen los períodos mínimos durante los cuales está prohibida la aplicación de los diversos tipos de fertilizantes no debían entrar en vigor antes del 1 de septiembre de 2012, es decir, ya vencido el plazo establecido en el dictamen motivado. De ello se deduce que el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta las modificaciones introducidas por esas disposiciones.
- 56 En segundo lugar, debe recordarse que, con arreglo a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, el procedimiento por incumplimiento se basa en la comprobación objetiva de la inobservancia, por parte de un Estado miembro, de las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión, de modo que no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y de los plazos impuestos por una Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Irlanda, C-55/12, EU:C:2013:274, apartado 45, y Comisión/República Checa, C-241/11, EU:C:2013:423, apartado 48).
- 57 Por consiguiente, las dificultades alegadas por la República Francesa para justificar la aplicación escalonada en el tiempo de la orden de 19 de diciembre de 2011 no pueden impedir, en el presente asunto, la comprobación objetiva de una infracción de la Directiva 91/676.
- 58 En cuanto al fondo de este motivo, debe señalarse que el artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva, en relación con los anexos II, parte A, punto 1, y III, apartado 1, punto 1, de esa norma, establece la obligación de incluir en dichos programas de acción reglas que abarquen los períodos durante los cuales la aplicación de fertilizantes es inapropiada o está prohibida. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la prohibición de la aplicación de fertilizantes en ciertos períodos del año es una disposición esencial de la Directiva 91/676 y que ésta no prevé excepciones (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Luxemburgo, C-526/08, EU:C:2010:379, apartados 54, 55 y 57).
- 59 En el caso de autos, por lo que respecta a las partes primera a cuarta del primer motivo de la Comisión, basta con señalar que la República Francesa no discute que el calendario de aplicación de fertilizantes establecido por la orden de 6 de marzo de 2001 no se atiene a las exigencias de la Directiva

91/676. En efecto, dicho Estado miembro se limita a señalar que las nuevas disposiciones de la orden de 19 de diciembre de 2011 establecieron o prolongaron los períodos mínimos durante los cuales estaba prohibida la aplicación de los diversos tipos de fertilizantes.

- 60 Por cuanto se refiere a la quinta parte del motivo, debe señalarse que en los escritos que ha presentado ante el Tribunal de Justicia, la República Francesa alega que los fertilizantes orgánicos de tipo II cuya mineralización es rápida y los fertilizantes minerales de tipo III deben ser aplicados en un período lo más próximo posible al correspondiente a la fase de crecimiento de las plantas. Ahora bien, dicho Estado miembro no discute que el potencial de recogida [de nitrógeno] de las plantas para el conjunto del territorio francés finaliza antes del 15 de noviembre ni el hecho de que, en las regiones montañosas, las temperaturas permanecen más tiempo por debajo del umbral (5° C) a partir del cual las plantas pueden absorber el nitrógeno.
- 61 Además, las alegaciones expuestas por la República Francesa respecto a los fertilizantes orgánicos estables de tipo I, resumidas en los apartados 35 y 36 de esta sentencia, no pueden justificar que se autorice la aplicación de los fertilizantes orgánicos de tipo II durante el período en que las plantas no recogen nitrógeno. En efecto, se desprende de los datos del expediente remitido al Tribunal de Justicia, no discutidos por la República Francesa, que el riesgo de contaminación de las aguas asociado a su aplicación durante dicho período es más elevado debido a la mayor proporción de nitrógeno que ya contienen esos fertilizantes en forma mineral. Así sucede también con los fertilizantes minerales de tipo III.
- 62 Por otra parte, como se ha observado en el apartado 29 de la presente sentencia, es preciso señalar que las condiciones climatológicas específicas de las regiones montañosas deben ser tenidas en cuenta al establecer los períodos de prohibición de aplicación de los diversos tipos de fertilizantes.
- 63 Asimismo, respecto a la alegación de la República Francesa de que las praderas proporcionan una cobertura vegetal permanente que garantiza la protección de las aguas contra las fugas de nitratos, debe precisarse que el estudio científico en que se basa dicha alegación no descarta en modo alguno el riesgo de contaminación asociado a la aplicación de fertilizantes cuando no hay crecimiento de las plantas, pues dicho estudio se limita, en realidad, a señalar que las pérdidas de nitrógeno en los sistemas de pastos herbáceos se han medido de forma menos exhaustiva.
- 64 Por consiguiente, se estima fundado el primer motivo de la Comisión.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II, parte A, punto 5, y III, apartado 1, punto 2, de dicha Directiva

Alegaciones de las partes

- 65 En su segundo motivo, dividido en tres partes, la Comisión cuestiona las prescripciones establecidas mediante la orden de 6 de marzo de 2001 y los programas de acción departamentales en materia de almacenamiento de abonos animales. Esas tres partes se basan, respectivamente:
- en la inexistencia de normas imperativas para los agricultores que contengan criterios claros, precisos y objetivos para determinar la capacidad de almacenamiento necesaria;
 - en la inexistencia de normas aptas para garantizar que las explotaciones sean dotadas de suficiente capacidad de almacenamiento, y
 - en la autorización del almacenamiento en el campo de estiércol de paja compacto, y ello durante un período de 10 meses.

- 66 En apoyo de la primera parte de su motivo, la Comisión alega que la normativa nacional no contiene ningún criterio claro, preciso y objetivo que permita a los agricultores calcular la capacidad de almacenamiento de que deben disponer y a la Administración controlar adecuadamente el tratamiento de los abonos animales. Esa institución considera que la capacidad de almacenamiento expresada en meses y en semanas de producción de abonos animales, asociada a la definición de los volúmenes de producción de abonos por categorías de animales, es el mejor medio para este fin.
- 67 En apoyo de la segunda parte de su segundo motivo, la Comisión observa que el Derecho francés no impone que la capacidad de almacenamiento tenga en cuenta el margen de seguridad necesario para el almacenamiento cuando la aplicación de los abonos animales pueda ser imposible debido a determinadas condiciones climáticas. Según la Comisión, debería exigirse una capacidad mínima de almacenamiento correspondiente a cinco meses, como mínimo, para los departamentos de las regiones Languedoc-Rosellón, Aquitania, Pirineos centrales y Provenza-Alpes-Costa Azul, y a seis meses para los departamentos de las otras regiones francesas.
- 68 En las dos primeras partes del motivo, la Comisión señala igualmente que el método de evaluación de la capacidad de almacenamiento DEXEL, previsto por la orden de 19 de diciembre de 2011, no es apropiado, pues establece normas complejas que necesitan de aplicación individual para cada explotación por parte de un experto autorizado. Además, hasta el 1 de julio de 2016, la capacidad de almacenamiento podría continuar siendo calculada basándose en períodos inexactos de prohibición de aplicación de fertilizantes, establecidos por la orden de 6 de marzo de 2001. En cualquier caso, la Comisión alega que el verdadero objetivo de dicho método es la adaptación de la capacidad de almacenamiento a los condicionantes económicos y agronómicos de cada explotación y no a los períodos de prohibición de aplicación de fertilizantes.
- 69 En la tercera parte de este motivo, la Comisión observa que casi todos los programas de acción departamentales autorizan el almacenamiento de estiércol de paja compacto directamente en el campo de estiércol durante diez meses. Según esa institución, ese tipo de almacenamiento durante ese tiempo, sin protección entre el suelo y los abonos animales y sin que éstos sean cubiertos, entraña riesgos importantes de contaminación de las aguas y debería ser prohibido. En su escrito de réplica, la Comisión añade que las autoridades nacionales se encuentran imposibilitadas para controlar la duración de ese almacenamiento, ya que la orden de 19 de diciembre de 2011 no exige al explotador que registre la fecha de depósito en la superficie del terreno.
- 70 La República Francesa se opone al punto de vista de la Comisión y afirma que el método DEXEL toma en consideración todos los parámetros relevantes para la determinación fiable de las necesidades de almacenamiento de cada explotación situada en zona vulnerable, incluyendo además las incertidumbres climáticas. La aplicación de este método conduce, por consiguiente, a una capacidad de almacenamiento mínima que rebasa la capacidad necesaria para el almacenamiento durante el período de prohibición de aplicación de fertilizantes. Según dicho Estado miembro, la imposición de una capacidad de almacenamiento de seis meses para la mayor parte de las regiones francesas y de cinco meses para las regiones del sur de Francia no permite tener en cuenta la diversidad de las explotaciones y de las condiciones del suelo y agronómicas francesas.
- 71 En cuanto a la tercera parte del segundo motivo planteado por la Comisión, la República Francesa sostiene, con carácter preliminar, que es inadmisibile, pues se refiere al mismo principio de la autorización del almacenamiento en campo de estiércol de paja compacto, a las condiciones en que se efectúa ese almacenamiento y a las disposiciones de control de las normas nacionales aplicables, ya que durante el procedimiento precontencioso la Comisión se limitó a criticar la excesiva duración del período durante el cual está autorizado ese tipo de almacenamiento.

72 Acerca del fondo de esta parte del motivo, la República Francesa alega que la orden de 19 de diciembre de 2011, que reproducía las prescripciones anteriormente establecidas por los programas de acción departamentales, dispone que el almacenamiento en el campo sólo puede tener lugar después de un período de almacenamiento en edificio de dos meses y a condición de que los abonos no puedan fluir. Estas exigencias, a su entender, permiten evitar cualquier riesgo de contaminación de las aguas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad

73 En lo que se refiere a la admisibilidad del segundo motivo de la Comisión, cabe señalar que, en el dictamen motivado, la Comisión no criticaba ni el hecho mismo de autorizar el almacenamiento en el campo de estiércol de paja compacto, al haber aceptado expresamente, por lo demás, que tal almacenamiento pudiera tener lugar siempre que se limitara a algunas semanas, ni la imposibilidad de comprobación por las autoridades de la duración efectiva de ese tipo de almacenamiento.

74 Debe recordarse a este respecto que de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE está delimitado por el procedimiento precontencioso establecido en ese precepto y, por lo tanto, no puede ser ampliado en el procedimiento judicial. El dictamen motivado de la Comisión y el recurso deben basarse en los mismos motivos y fundamentos de Derecho, de tal manera que el Tribunal de Justicia no podrá examinar una imputación que no haya sido formulada en el dictamen motivado, que debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que hayan llevado a la Comisión al convencimiento de que el Estado miembro interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado (véanse las sentencias Comisión/Alemania, C-160/08, EU:C:2010:230, apartado 43, y Comisión/España, C-67/12, EU:C:2014:5, apartado 52).

75 En consecuencia, el segundo motivo de la Comisión, en la medida en que imputa a la República Francesa incumplimientos adicionales respecto a los que constan en el dictamen motivado, debe ser declarado inadmisibile.

76 Sin embargo, respecto a las condiciones en que se realiza el almacenamiento en campo del estiércol de paja compacto, debe observarse que el motivo se ha formulado en términos similares en las fases precontenciosa y contenciosa. En efecto, el dictamen motivado de la Comisión ya mencionaba los riesgos de contaminación de las aguas asociados a ese tipo de almacenamiento, precisamente debido a las condiciones en que se autoriza, y ello pese a los datos que había transmitido la República Francesa, referentes a las exigencias previas a un almacenamiento de ese tipo.

77 En estas circunstancias, debe señalarse que la Comisión no ha ampliado su motivo sobre este extremo y se ha limitado a precisar, en su recurso, las imputaciones respecto a dichas condiciones y exigencias, en particular, con objeto de responder a las alegaciones formuladas por la República Francesa.

78 Consecuentemente, en la medida en que se refiere a las condiciones en que se realiza el almacenamiento en superficie del estiércol compacto con paja, procede declarar admisible el segundo motivo de la Comisión.

79 Por otra parte, debe indicarse que, como se desprende del apartado 51 de esta sentencia, es admisible que la Comisión, de acuerdo con la petición presentada en ese sentido en su escrito de réplica, señale el incumplimiento respecto a las disposiciones de la orden de 19 de diciembre de 2011, en la medida en que ésta se limita a reproducir las prescripciones de los programas de acción departamentales en materia de almacenamiento de los abonos en el campo.

— Sobre el fondo

- 80 Con carácter preliminar, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 2, parte I, 1º de la orden de 19 de diciembre de 2011, las disposiciones de esta orden relativas a las obras de almacenamiento de los abonos animales deberían aplicarse desde la fecha de publicación de esa orden, es decir, antes del vencimiento del plazo establecido por el dictamen motivado. En consecuencia, por las razones expresadas en los apartados 52 a 54 de esta sentencia, las citadas disposiciones deben tenerse en cuenta al examinar el presente recurso.
- 81 En cuanto al fondo de este motivo, hay que recordar que, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, interpretado conjuntamente con los anexos II, parte A, punto 5, y III, apartado 1, punto 2, de esa norma, por una parte, los programas de acción deberán contener disposiciones que contemplen la capacidad y el diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol para evitar la contaminación del agua. Por otra parte, la capacidad de almacenamiento 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 daños al medio ambiente.
- 82 Respecto a la primera parte del segundo motivo, debe señalarse que el anexo I, parte II, 1º, de la orden de 19 de diciembre de 2011 establece que toda explotación ganadera situada en zona vulnerable debe disponer de obras de almacenamiento cuya capacidad abarque al menos, habida cuenta de las posibilidades de tratar o eliminar esos abonos animales sin riesgo para la calidad de las aguas, los períodos mínimos de prohibición de aplicación de fertilizantes y tener en cuenta los riesgos adicionales relacionados con las condiciones climáticas. La capacidad de almacenamiento requerida debe expresarse en semanas de almacenamiento de abonos animales.
- 83 Para el cálculo de la capacidad de almacenamiento necesaria, el artículo 2, parte I, 1º, de esa orden establece un método de diagnóstico denominado DEXEL. Como se desprende de los datos del expediente remitido al Tribunal de Justicia, dicho diagnóstico es realizado por un experto autorizado en colaboración con el agricultor. Permite calcular la capacidad de almacenamiento respecto a los abonos sólidos y líquidos, adaptada a las características de cada explotación, y permite a los agricultores llevar a cabo una aplicación de fertilizantes en el momento oportuno según las necesidades de los cultivos. De esos datos se desprende asimismo que la metodología y los tipos de cálculo en que se basa este diagnóstico son determinados de manera detallada, incluidos los datos relativos a la producción mensual de abonos por cada especie animal.
- 84 Si bien la Comisión sostiene que el método DEXEL es inapropiado para calcular la capacidad de almacenamiento requerida, debe observarse que dicha institución no demuestra de forma concreta por qué considera que ese método es defectuoso por naturaleza.
- 85 En particular, la crítica de la Comisión respecto a la colaboración entre los expertos autorizados y los agricultores en el ámbito del método DEXEL no puede prosperar. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, la intervención de expertos con objeto de aplicar la Directiva 91/676 no está en modo alguno excluida por ésta.
- 86 Por añadidura, contrariamente a lo que alega la Comisión, no se desprende de los datos aportados al Tribunal de Justicia en relación con el método DEXEL que la capacidad de almacenamiento sea calculada con infracción de lo prescrito en la Directiva 91/676.
- 87 Por consiguiente, procede declarar infundada la primera parte del segundo motivo de la Comisión.

- 88 En cuanto a la segunda parte del segundo motivo, debe señalarse, en primer lugar, que la orden de 19 de diciembre de 2011 dispone que la adecuación de las obras de almacenamiento debe tener en cuenta los riesgos adicionales relacionados con las condiciones climáticas. De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la capacidad de almacenamiento requerida por la normativa nacional debe incluir un margen de seguridad que permita aumentar el volumen de almacenamiento cuando la aplicación de fertilizantes sea imposible por razones climáticas.
- 89 Además, respecto a los períodos mínimos de almacenamiento que, según la Comisión, deberían imponerse en las distintas regiones francesas, basta con señalar, por una parte, que del estudio científico presentado por la comisión se desprende que, en las regiones francesas situadas en la zona de condiciones de suelo mediterráneas, debería ser suficiente una capacidad de almacenamiento de una duración de sólo cuatro meses.
- 90 Por otra parte, también se desprende del expediente remitido al Tribunal de Justicia que los factores propios de cada tipo de explotación ganadera, como los tipos de abonos animales producidos y los cultivos sembrados, pueden influir en la capacidad de almacenamiento necesaria. Los datos científicos mencionados a este respecto por la República Francesa, que no se discuten por la Comisión, muestran, en particular, que los riesgos de contaminación asociados a los sistemas de explotación ganadera que sólo producen fertilizantes orgánicos estables de tipo I, sobre todo si se trata de los sistemas de pastos herbáceos, son menos elevados.
- 91 Finalmente, procede señalar que el artículo 2, parte I, 2º, de la orden de 19 de diciembre de 2011 autoriza, durante un período que puede llegar hasta el 1 de julio de 2016, el cálculo de la capacidad de almacenamiento basándose en el calendario de prohibición de aplicación de fertilizantes establecido en la orden de 6 de marzo de 2001, la cual, como se ha mencionado en el apartado 64 de esta sentencia, no se atiene a las exigencias de la Directiva 91/676. Por lo tanto, la Comisión ha alegado con razón que la República Francesa no ha establecido normas aptas para garantizar que las explotaciones estén dotadas de suficiente capacidad de almacenamiento.
- 92 Por lo tanto, debe declararse fundada la segunda parte del segundo motivo de la Comisión, pues alega que, hasta el 1 de julio de 2016, el cálculo de la capacidad de almacenamiento siempre podrá tener en cuenta un calendario de prohibición de aplicación de fertilizantes que no se atiene a las exigencias de la Directiva 91/676.
- 93 En lo que se refiere a la tercera parte del segundo motivo de la Comisión, se desprende de los datos del expediente remitidos al Tribunal de Justicia, no discutidos por la República Francesa, que, después de su almacenamiento en edificio durante los dos primeros meses, el estiércol de paja compacto sigue liberando nitrógeno, aunque de forma lenta y progresiva. De ello se deriva, además, que la fase de conformación neta del nitrógeno liberado en el suelo, durante la cual disminuye el riesgo de contaminación asociado a ese tipo de fertilizantes, es temporal. Por ello, cuando el fertilizante se aplica en otoño dicho fenómeno continúa, en principio, hasta finales del invierno.
- 94 Por consiguiente, puesto que el almacenamiento de los abonos animales directamente en el campo y sin cobertura está autorizado durante un período máximo de diez meses, que puede prorrogarse más allá de la fase de conformación neta del nitrógeno, no puede descartarse el riesgo de contaminación de las aguas asociado a este tipo de almacenamiento.
- 95 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar fundada la tercera parte del segundo motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso.
- 96 En estas circunstancias, puede considerarse fundado el segundo motivo de la Comisión, en la medida en que la normativa nacional, por una parte, prevé que hasta el 1 de julio de 2016 el cálculo de la capacidad de almacenamiento podrá tener en cuenta en todo momento un calendario de prohibición

de aplicación de fertilizantes que no se atiende a las exigencias de la Directiva 91/676 y, por otra parte, autoriza el almacenamiento en superficie del estiércol de paja compacto durante un período de diez meses.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con el anexo III, apartado 1, punto 3, de dicha Directiva

Alegaciones de las partes

- 97 Mediante su tercer motivo, la Comisión imputa a la República Francesa la inexistencia de normas que permitan a los agricultores y a las autoridades de inspección calcular de manera exacta la cantidad de nitrógeno que puede ser aplicada para garantizar una fertilización equilibrada.
- 98 En apoyo de este motivo, dicha institución sostiene que, aun cuando la orden de 6 de marzo de 2001 estableciera un método, denominado «método del balance de previsión», para evaluar la dosis de nitrógeno que debía aportarse, la mayoría de los programas de acción departamentales o bien no determinan todos los elementos de cálculo necesarios (las necesidades de nitrógeno para cada cultivo y pradera, la eficacia del nitrógeno en los abonos animales, el nitrógeno contenido en los suelos y en los abonos animales, etc.), o bien presentan dichos elementos de una manera tan complicada que no está garantizada en modo alguno su aplicación correcta. Según la Comisión, el establecimiento de límites máximos cuantitativos de aportes de nitrógeno total para los diferentes cultivos permitiría paliar las dificultades de aplicación de dicho método y satisfacer la exigencia de seguridad jurídica.
- 99 La Comisión señala, asimismo, en su escrito de réplica, que el método del balance de previsión no quedó definido en la orden de 19 de diciembre de 2011 sino en sus principios básicos, dejando la definición de los referenciales regionales para la aplicación operativa de este método a los prefectos regionales a propuesta de los grupos regionales de expertos en «nitratos». A continuación, formula varias críticas respecto a las prescripciones establecidas por esa orden y por las resoluciones de los prefectos regionales que la aplican.
- 100 La República Francesa considera que el método del balance de previsión es adecuado para garantizar el equilibrio de la fertilización nitrogenada, pues permite definir normas de utilización que limitan en la fuente la dosis de fertilizantes aplicada, al tiempo que tiene en cuenta las características agronómicas y de las condiciones de suelo de cada explotación.
- 101 Además, dicho Estado miembro alega que las modificaciones introducidas por la orden de 19 de diciembre de 2011 permiten garantizar una aplicación correcta del principio de fertilización equilibrada. A estos efectos, indica que esa orden prescribe expresamente el método de cálculo del balance de previsión y remite a una documentación accesible en línea y que detalla ese método. Por lo demás, entiende que dicha orden establece las normas necesarias para el cálculo de la dosis de nitrógeno equilibrada, cuyo cumplimiento es directamente exigible a los agricultores sin necesidad de esperar a la aprobación de las resoluciones de los prefectos que contengan referencias operativas de ámbito regional.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad

- 102 En cuanto a la admisibilidad del tercer motivo de la Comisión, procede señalar que esta institución imputa a la República Francesa, por primera vez en su escrito de réplica, incumplimientos referentes a las disposiciones de la orden de 19 de diciembre de 2011 y de las resoluciones de los prefectos que no se limitan a reproducir el contenido de las establecidas en la orden de 6 de marzo de 2001.

103 En consecuencia, en la medida en que, mediante este motivo, la Comisión imputa a la República Francesa incumplimientos adicionales que no constan en el dictamen motivado ni en la demanda, procede, como se desprende de los apartados 49 y 74 de la presente sentencia, declarar su inadmisibilidad.

— Sobre el fondo

104 Con carácter preliminar, debe señalarse que, con arreglo al artículo 2, parte II, de la orden de 19 de diciembre de 2011, las disposiciones de ésta que imponen obligaciones a los agricultores durante el período de aplicación de fertilizantes nitrogenados en zona vulnerable no debían entrar en vigor hasta el 1 de septiembre de 2012, es decir, una vez vencido el plazo señalado en el dictamen motivado.

105 Además, consta que, al vencimiento de dicho plazo, los referenciales regionales, necesarios para la aplicación de las disposiciones de esa orden sobre el cálculo de la cantidad de nitrógeno que deben aportar los fertilizantes con arreglo al método del balance de previsión, todavía no habían sido establecidos.

106 De ello se desprende que, por las razones expuestas en los apartados 52 a 54 de la presente sentencia, no procede examinar si las modificaciones introducidas por dicha orden pueden entenderse como un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del anexo III, apartado 1, punto 3, de la Directiva 91/676.

107 Por lo demás, es necesario recordar que, a tenor del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con el anexo III, apartado 1, punto 3, de ésta, las medidas que deben incluirse en los programas de acción implican normas relativas a la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras basada en un equilibrio entre la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos y la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos.

108 En el caso de autos, es preciso señalar que, si bien se desprende del expediente remitido al Tribunal de Justicia que el razonamiento subyacente al método del balance de previsión debería, según el principio que le es inherente, conducir a una aportación óptima de nitrógeno para cada cultivo, no es menos cierto que la propia República Francesa reconoce que lo dispuesto en la orden de 6 de marzo de 2001 sobre el equilibrio de la fertilización nitrogenada no permite garantizar la plena aplicación del anexo III, apartado 1, punto 3, de la Directiva 91/676 de una manera suficientemente clara y precisa.

109 Es importante observar a este respecto que, tanto en la tramitación del presente recurso como en la fase precontenciosa, dicho Estado miembro se ha limitado a mencionar las modificaciones introducidas por la orden de 19 de noviembre de 2011 con objeto de hacer «simple y legible» la aplicación del método del balance de previsión y de permitir a los agricultores y a las autoridades de inspección calcular correctamente la cantidad de nitrógeno que puede aplicarse para garantizar el equilibrio de la fertilización contemplado por la Directiva 91/676, lo cual demuestra de modo suficiente en Derecho que no era ésa la situación bajo la vigencia de la orden de 6 de marzo de 2001.

110 En consecuencia, se estima fundado el tercer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con el anexo III, apartado 2, de dicha Directiva

- 111 Con carácter preliminar, debe precisarse que la Comisión, en su réplica, después de tomar conocimiento de las alegaciones formuladas por las autoridades francesas en su escrito de defensa, decidió renunciar a una parte de su cuarto motivo, en la medida en que se refería a los valores de expulsión de nitrógeno determinados para los abonos líquidos del ganado porcino, extremo que, por lo tanto, ya no es objeto del presente recurso.

Alegaciones de las partes

- 112 Mediante su cuarto motivo, que consta de ocho partes, la Comisión sostiene, basándose en estudios científicos, que los valores de expulsión del nitrógeno establecidos en la circular de 15 de mayo de 2003 para diversos tipos de animales, a los que se refieren gran parte de los programas de acción departamentales, fueron calculados de acuerdo con cantidades inexactas de nitrógeno excretado por los animales o con coeficientes sobrevalorados de pérdidas de nitrógeno por volatilización. A su entender, dicha circular no permitía, por consiguiente, garantizar el respeto del límite de aplicación de los abonos animales, fijado por la Directiva 91/676 en 170 kilogramos de nitrógeno por hectárea y año. Las ocho partes que contiene este motivo de la Comisión, por lo tanto, se basan respectivamente en:
- la determinación de valores para las vacas lecheras basándose en una cantidad de nitrógeno excretada inexacta y en un coeficiente de volatilización erróneo del 30 %;
 - la determinación de los valores para el resto del ganado bovino con arreglo a un coeficiente de volatilización inexacto del 30 %;
 - la falta de determinación de valores de expulsión de nitrógeno para los abonos sólidos en lo que se refiere al ganado porcino;
 - la determinación de valores respecto al ganado avícola con arreglo a un coeficiente de volatilización incorrecto del 60 %;
 - la determinación de valores para el ganado ovino con arreglo a un coeficiente de volatilización incorrecto del 30 %;
 - la determinación de valores para el ganado caprino con arreglo a un coeficiente de volatilización incorrecto del 30 %;
 - la determinación de valores para el ganado equino con arreglo a un coeficiente de volatilización incorrecto del 30 %;
 - la determinación de valores para los conejos con arreglo a un coeficiente de volatilización incorrecto del 60 %.
- 113 En la primera parte de su cuarto motivo, la Comisión estima, por una parte, que el valor de expulsión de nitrógeno determinado para las vacas lecheras se basa en una cantidad de nitrógeno excretado que no tiene en cuenta los diferentes niveles de producción de leche, si bien el nitrógeno contenido en los abonos animales varía dependiendo de la tasa de producción lechera del animal y varias regiones francesas se caracterizan por una producción intensiva. Por otra parte, dicho valor, en su opinión, se basa en un coeficiente de volatilización demasiado elevado, pues el coeficiente promedio de volatilización debería estimarse en un 24 %.

- 114 Además, esa institución alega que la disposición transitoria establecida en el anexo II, parte B, de la orden de 19 de diciembre de 2011, en virtud de la cual, para el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 y el 31 de agosto de 2013, se aplica un valor intermedio a las explotaciones de vacas lecheras con más de un 75 % de superficie de hierba en relación con la superficie forrajera principal, da lugar a la sobrefertilización de las tierras y a exceptuar la observancia del límite de 170 kilogramos de nitrógeno por hectárea y año.
- 115 En la segunda parte de su cuarto motivo, la Comisión sostiene que el coeficiente de volatilización estimado para el resto del ganado bovino es demasiado elevado, pues los datos científicos estiman un coeficiente de volatilización inferior del 21 %. En su réplica, la Comisión también cuestiona las cantidades de nitrógeno excretado tomadas por la República Francesa para determinar esos valores.
- 116 En la tercera parte de este motivo, la Comisión considera que los valores de expulsión de nitrógeno también deberían determinarse respecto a los abonos sólidos del ganado porcino.
- 117 En la cuarta parte de dicho motivo, la Comisión señala que el coeficiente de volatilización propuesto en la literatura científica para los purines es del 30 %. Por lo tanto, respecto a las aves de corral que producen purines, los valores establecidos por la normativa francesa implican que se ha subestimado en grado notable el contenido de nitrógeno aplicable de los abonos.
- 118 Mediante las partes quinta y sexta del mismo motivo, la citada institución sostiene que los coeficientes de volatilización estimados para el ganado ovino y caprino son demasiado elevados, pues los estudios científicos mencionan coeficientes del 9,5 %.
- 119 En cuanto a la séptima parte de su cuarto motivo, la Comisión alega que, respecto al ganado equino, la literatura científica menciona un coeficiente de volatilización del 13,1 %, inferior al previsto por la normativa nacional.
- 120 Finalmente, en la octava parte de este motivo, la Comisión aduce que el coeficiente de volatilización estimado por la normativa nacional respecto a los conejos también es demasiado elevado. Señala a este respecto que los diversos estudios científicos mencionan coeficientes del 28 % y del 44 %.
- 121 La República Francesa replica, en primer lugar, que los valores de expulsión de nitrógeno nuevamente calculados por la Comisión mediante la aplicación de los coeficientes de volatilización que ella considera apropiados son incorrectos, ya que dichos coeficientes sólo deben aplicarse a la parte del nitrógeno expulsada en edificio y durante el almacenamiento. Sin embargo, la Comisión también los aplicó a la cantidad de nitrógeno expulsada al exterior.
- 122 Dicho Estado miembro considera, además, que la imputación de la Comisión en lo que se refiere a las cantidades de nitrógeno excretado previstas para el ganado bovino, a excepción de las vacas lecheras, es inadmisibles, al haberse invocado por primera vez en la réplica.
- 123 Asimismo, la República Francesa señala que a partir de la orden de 19 de diciembre de 2011, por una parte, se establece un coeficiente de volatilización inferior, concretamente del 25 %, en lo que se refiere a las vacas lecheras y, por otra parte, se determinan los valores de expulsión de nitrógeno aplicables a los abonos sólidos del ganado porcino.
- 124 Finalmente, la República Francesa observa que los coeficientes de volatilización estimados por la normativa francesa se basan en los trabajos del Comité de orientación respecto a las prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente (Corpen) y se obtuvieron con arreglo a los métodos de balance, que consisten en atribuir a la volatilización la diferencia entre el nitrógeno excretado por los animales y el nitrógeno medido en las deyecciones a la salida del edificio o del almacenamiento. Estos métodos, a su entender, están mejor adaptados al cálculo de los valores de expulsión de nitrógeno que el método de la medición directa en que se basan los estudios aportados por la Comisión, que analiza

los flujos de aire y las cantidades de gas que entran y salen de los edificios y de las instalaciones de almacenamiento. Dicho Estado miembro alega que, en cualquier caso, los datos científicos disponibles sobre las emisiones gaseosas nitrogenadas producidas por los abonos animales muestran una gran variabilidad en los valores correspondientes a esas emisiones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad

- ¹²⁵ En lo que se refiere a la admisibilidad del cuarto motivo invocado por la Comisión, debe señalarse, por una parte, que las imputaciones respecto a la disposición transitoria establecida en el anexo II, parte B, de la orden de 19 de diciembre de 2011, relativa a la producción por las vacas lecheras de nitrógeno aplicable, no figuraban en el dictamen motivado. Por otra parte, mientras que en su escrito de interposición del recurso la Comisión afirmó expresamente que no discutía las cantidades de nitrógeno excretado estimadas para el resto del ganado bovino, en su réplica cuestiona esos elementos de cálculo.
- ¹²⁶ Por consiguiente, en la medida en que, mediante este motivo, la Comisión critica el valor intermedio establecido para las vacas lecheras por la disposición transitoria contenida en el anexo II, parte B, de la orden de 19 de diciembre de 2011, así como las cantidades de nitrógeno excretado señaladas para el resto del ganado bovino por la circular de 15 de mayo de 2003, dicho motivo, por las razones expuestas en los apartados 49 y 74 de esta sentencia, debe ser declarado inadmisibile.
- ¹²⁷ En cambio, como se desprende del apartado 51 de la presente sentencia, de conformidad con lo solicitado en este sentido en su réplica, es admisible que la Comisión señale el incumplimiento respecto a las disposiciones de la orden de 19 de diciembre de 2011 que reprodujeron los valores de expulsión de nitrógeno establecidos para el ganado bovino, a excepción de las vacas lecheras, y para los ganados avícola, ovino, caprino y equino y los conejos.

— Sobre el fondo

- ¹²⁸ Con carácter preliminar, debe señalarse que, con arreglo al artículo 2, parte II, de la orden de 19 de diciembre de 2011, las disposiciones de ésta sobre las modalidades de cálculo de la cantidad máxima de nitrógeno contenida en los abonos animales que puede ser aplicada anualmente para cada explotación no debían entrar en vigor antes del 1 de septiembre de 2012, es decir, una vez vencido el plazo señalado en el dictamen motivado. Igual sucede, necesariamente, con las normas de excreción de nitrógeno por especie animal, establecidas por la misma orden para la aplicación de dichas disposiciones. Por consiguiente, como se ha dicho en los apartados 52 a 54 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración las modificaciones introducidas por la orden de 19 de diciembre de 2011.
- ¹²⁹ Por lo demás, debe recordarse que el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con su anexo III, apartado 2, establece la obligación de incluir en los programas de acción normas referentes a la limitación de la aplicación de los fertilizantes, destinadas a evitar 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». Esta limitación corresponde a una cantidad de estiércol que contenga hasta 170 kilogramos de nitrógeno, si bien los Estados miembros podrán permitir cantidades de estiércol distintas siempre que se cumplan los requisitos definidos en el anexo III, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 91/676.

- 130 Como se desprende del considerando undécimo de esta Directiva, el establecimiento de límites específicos para la aplicación de los abonos animales es de particular importancia para el logro de los objetivos de reducción y prevención de la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la agricultura.
- 131 Con arreglo al anexo III, apartado 3, de dicha Directiva, las cantidades de abonos animales utilizables pueden calcularse basándose en el número de animales. Para este fin, los Estados miembros deben, como se ha señalado en el apartado 29 de esta sentencia, tener en cuenta los mejores datos científicos y técnicos de que se disponga y las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de cada región.
- 132 En el caso de autos, con arreglo al anexo II, apartado 1, de la orden de 1 de agosto de 2005, el cálculo de la producción de nitrógeno de los animales disponible en la explotación se efectúa multiplicando los efectivos por los valores de producción de nitrógeno aplicable al terreno por animal. Consta que dichos valores se definen restando de las cantidades brutas de nitrógeno excretado por los animales el nitrógeno volatilizado, durante la presencia del animal en el edificio y durante el almacenamiento de los abonos, por medio de la aplicación de coeficientes de volatilización.
- 133 A la luz de las anteriores consideraciones, cabe entender, en primer lugar, que los errores de la Comisión al calcular de nuevo los valores de expulsión del nitrógeno, que ella misma reconoce en su réplica, no invalidan sus imputaciones en lo referido a las cantidades brutas de nitrógeno excretado y a los coeficientes de pérdidas de nitrógeno por volatilización establecidos por la normativa nacional para los diferentes tipos de animales. Esta conclusión no es discutida por la República Francesa, que, acerca de este extremo, se limita a alegar la aplicación incorrecta de los coeficientes en cuestión a la cantidad total del nitrógeno excretado por los animales.
- 134 De otro lado, en lo referido a las partes primera y tercera del cuarto motivo de la Comisión, basta con señalar, en primer lugar, que la República Francesa admite, al señalar las modificaciones introducidas a este respecto por la orden de 19 de diciembre de 2011, por una parte, haber establecido, antes de la aprobación de esa orden, un coeficiente de volatilización para las vacas lecheras demasiado elevado y, por otra parte, no haber determinado los valores de expulsión de nitrógeno respecto a los abonos sólidos del ganado porcino.
- 135 En segundo lugar, respecto a la falta de toma en consideración de la tasa de producción láctea al calcular la cantidad bruta del nitrógeno excretado por las vacas lecheras, debe ponerse de relieve que las alegaciones de la Comisión no han sido discutidas por la República Francesa, pues dicha orden establece para lo sucesivo varios niveles de producción de nitrógeno utilizable dependiendo de la producción láctea.
- 136 Finalmente, en lo que se refiere a las partes segunda y cuarta a octava de este motivo, que procede examinar conjuntamente, es necesario precisar que la Comisión se basa en los datos técnicos contenidos en varios estudios científicos para fundamentar sus reproches en relación con los coeficientes de volatilización estimados por la normativa nacional de acuerdo con las conclusiones del Corpen.
- 137 La República Francesa, que no discute las conclusiones de los estudios mencionados por la Comisión, se limita a invocar, en esencia, por una parte, los defectos del método de medición directa en que se basan esos estudios para calcular los coeficientes de volatilización aplicables a las explotaciones ganaderas. Por otra parte, dicho Estado miembro pone de relieve el hecho de que no parece posible determinar de manera exacta, desde un punto de vista científico, los coeficientes de volatilización, incertidumbre que da lugar a la variabilidad de los valores de los coeficientes de volatilización observables en la literatura científica.

- 138 En cuanto a, en primer lugar, el carácter apropiado del método de medición directa, debe señalarse que las objeciones de la República Francesa no pueden, como tales, cuestionar la pertinencia de los coeficientes de volatilización citados por la Comisión. En efecto, se desprende de los datos aportados al Tribunal de Justicia que tanto dicho método como el método del balance se basan en operaciones experimentales que sólo tienen en cuenta el contexto específico de cada tipo de explotación ganadera estudiada. Por añadidura, la última reevaluación de las referencias del Corpen no destaca ninguna preferencia metodológica.
- 139 En segundo lugar, con respecto al margen de fluctuación de los datos de volatilización que mencionan las publicaciones científicas, debe ponerse de relieve que se desprende claramente del tenor del anexo III, apartado 2, de la Directiva 91/676 que esta disposición exige que el límite específico fijado para la aplicación de abonos animales, es decir, 170 kilogramos de nitrógeno por hectárea y año, sea sistemáticamente respetado por cada explotación o unidad ganadera, incluso cuando, de conformidad con el apartado 3 del citado anexo, los Estados miembros decidan calcular ese límite basándose en el número de animales.
- 140 Por otra parte, se desprende del expediente remitido al Tribunal de Justicia que la variabilidad de los valores de los coeficientes de volatilización disponibles en la literatura científica puede ser explicada, entre otras razones, por la heterogeneidad de las condiciones de la ganadería y de los entornos climáticos que han sido objeto de los estudios realizados, toda vez que la República Francesa, concretamente en la vista, ha destacado la diversidad de las explotaciones ganaderas francesas.
- 141 En estas circunstancias, como ha señalado la Abogado General en los apartados 123 a 126 de sus conclusiones, sólo la fijación de coeficientes de volatilización de acuerdo con datos que estimen las pérdidas de nitrógeno por volatilización partiendo del nivel más bajo permite garantizar que el límite previsto por la Directiva 91/676 para la aplicación de abonos animales sea debidamente respetado por el conjunto de las explotaciones ganaderas francesas.
- 142 Puesto que la República Francesa ha establecido coeficientes de volatilización para el ganado bovino, a excepción de las vacas lecheras, y para los ganados avícola, ovino, caprino, equino y los conejos notablemente superiores a los estimados por la Comisión basándose en datos científicos cuya exactitud no discute el citado Estado miembro, procede declarar que los coeficientes de volatilización fijados por la normativa nacional no satisfacen las exigencias de la Directiva 91/676.
- 143 A la luz de las consideraciones precedentes, debe estimarse fundado el cuarto motivo de la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II, parte A, punto 2, y III, apartado 1, punto 3, letra a), de dicha Directiva

Alegaciones de las partes

- 144 Mediante su quinto motivo, la Comisión imputa a la República Francesa la inexistencia de normas satisfactorias, que contengan criterios claros, precisos y objetivos en relación con los requisitos de la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados. Según dicha institución, resulta necesario, para garantizar la adecuada aplicación de lo prescrito en la Directiva 91/676, que la normativa nacional determine porcentajes de pendiente por encima de los cuales esté prohibida la aplicación de fertilizantes.
- 145 La República Francesa replica que la orden de 6 de marzo de 2001 prohíbe la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados, ya que se produce un riesgo de escorrentía fuera de la parcela de aplicación. Sostiene, además, que los riesgos de contaminación de las aguas no sólo dependen del grado de inclinación de la pendiente, sino también de una multitud de factores, como la regularidad

de la pendiente, la naturaleza y el sentido de la fijación de la cobertura vegetal, la naturaleza del suelo, la forma de la parcela, el tipo y el sentido de trabajo del terreno y el tipo de abono. Por consiguiente, considera inadecuada la prohibición de la aplicación de fertilizantes basada exclusivamente en la importancia del grado de inclinación de la pendiente.

¹⁴⁶ Dicho Estado miembro añade que la orden de 19 de diciembre de 2011 establece normas sobre los requisitos de la aplicación de fertilizantes en relación con los cursos de agua que, unidas a la prohibición de aplicación en los terrenos inclinados y escarpados, contribuyen a lograr los objetivos de la Directiva 91/676.

Apreciación del Tribunal de Justicia

¹⁴⁷ Con carácter preliminar, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 2, parte II, de la orden de 19 de diciembre de 2011, las disposiciones de dicha norma relativas a los requisitos de aplicación de fertilizantes en relación con los cursos de agua no debían entrar en vigor antes del 1 de septiembre de 2012, es decir, después de vencido el plazo señalado por el dictamen motivado. De ello se desprende que, por los motivos expuestos en los apartados 52 a 54 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia no pueda tomar en consideración las disposiciones de esa orden sobre los requisitos de aplicación de fertilizantes en relación con los cursos de agua.

¹⁴⁸ En cuanto al fondo, debe observarse que, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II, parte A, punto 2, y III, apartado 1, punto 3, letra a), de esta Directiva, los programas de acción deben contener las normas que regulen las condiciones para la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados.

¹⁴⁹ Por otra parte, como ya se ha indicado en el apartado 31 de esta sentencia, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación para transponer la Directiva 91/676 sea clara y precisa.

¹⁵⁰ Procede señalar a este respecto, en primer lugar, que la Comisión alega, sin ser contradicha sobre este extremo por la República Francesa, que determinados programas de acción departamentales no contienen norma alguna sobre los requisitos de aplicación de fertilizantes en los terrenos inclinados y escarpados, ya se base en el porcentaje de inclinación de la pendiente, ya en los diversos factores que ese Estado miembro considere que deben tenerse en cuenta. Además, un importante número de programas de acción departamentales se limitan a reproducir el principio general, establecido por la orden de 6 de marzo de 2001, con arreglo al cual la aplicación de fertilizantes no debe realizarse en condiciones que entrañen riesgo de escorrentía fuera de la parcela de aplicación.

¹⁵¹ En segundo lugar, se desprende del examen de las disposiciones pertinentes de la orden de 6 de marzo de 2001 que ésta se limita, en un primer momento, a prohibir la aplicación de fertilizantes en los terrenos de pendiente pronunciada y, posteriormente, a establecer que los programas de acción deben precisar las situaciones para las que se impone la prohibición, habida cuenta de los riesgos de escorrentía fuera de la parcela de aplicación o, en su defecto, del porcentaje de pendiente por encima del cual se prohíbe la aplicación de fertilizantes.

¹⁵² Es preciso señalar que estas disposiciones son tan genéricas que no pueden suplir las lagunas de los programas de acción ni, por lo tanto, garantizar la plena aplicación de lo dispuesto en los anexos II, parte A, punto 2, y III, apartado 1, punto 3, letra a), de la Directiva 91/676 de manera suficientemente clara y precisa, de conformidad con lo exigido por el principio de seguridad jurídica.

¹⁵³ En estas circunstancias, procede estimar fundado el quinto motivo de la Comisión.

Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II, parte A, punto 3, y III, apartado 1, punto 3, letras a) y b), de esta Directiva

Alegaciones de las partes

- 154 Mediante su sexto motivo, la Comisión, basándose en los datos científicos, imputa a la República Francesa el no haber aprobado normas que prohíban la aplicación de todo tipo de fertilizantes en los terrenos helados o cubiertos de nieve, pues tal tipo de aplicación tiene riesgos importantes de escorrentía y lixiviación. A este respecto, la Comisión señala que la orden de 6 de marzo de 2001 establece que deben ser reguladas la aplicación de fertilizantes de tipo I y III en los terrenos totalmente helados y la aplicación de fertilizantes de tipo I en terrenos nevados. Además, según dicha orden, la aplicación de cualquier fertilizante puede autorizarse en terrenos helados únicamente en la superficie por efecto de un ciclo de hielo y de deshielo en un período de veinticuatro horas. Finalmente, ciertas explotaciones tienen, al parecer, la posibilidad de aplicar estiércol de paja compacto y compost de abonos animales en terrenos totalmente helados.
- 155 La República Francesa responde a estas alegaciones que la Directiva 91/676 no exige que se prohíba sistemáticamente la aplicación de fertilizantes en terrenos nevados o completamente helados, sino únicamente que se regule. Admite que, habida cuenta de los riesgos que la aplicación de fertilizantes puede implicar en tales condiciones, dicha operación debe supeditarse a importantes restricciones. No obstante, el citado Estado miembro considera que la orden de 6 de marzo de 2001 establecía ese tipo de restricciones, ya que la aplicación de los fertilizantes de tipo II en terrenos totalmente helados, así como la aplicación de fertilizantes de los tipos II y III en los terrenos nevados, están prohibidas en cualquier caso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 156 El artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676, en relación con los anexos II, letra A, punto 3, y III, apartado 1, punto 3, letras a) y b), de dicha Directiva, exige que los Estados miembros adopten medidas para limitar la aplicación de fertilizantes en caso de que los terrenos estén helados o nevados.
- 157 Por otra parte, como se ha indicado en el apartado 29 de la presente sentencia, con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra a), de la citada Directiva, los programas de acción deben tener en cuenta los datos científicos y técnicos de que se disponga.
- 158 En el caso de autos, como ha destacado la Abogado General en el punto 144 de sus conclusiones, del estudio presentado al Tribunal de Justicia por la Comisión, cuyas conclusiones no ha rebatido la República Francesa, se infiere que la fertilización de los terrenos helados o cubiertos de nieve no debe ser admitida en ningún caso. En efecto, los terrenos helados y la capa de nieve limitan el movimiento de los nutrientes en el suelo y aumentan considerablemente el riesgo de que esos nutrientes sean a continuación transportados a las aguas superficiales, especialmente como resultado de la escorrentía.
- 159 Además, los riesgos de contaminación que son de temer en caso de fertilización de terrenos helados o nevados no son menores cuando el terreno sólo está helado en la superficie, debido al efecto de un ciclo de hielo y de deshielo a lo largo de veinticuatro horas. Por el contrario, se desprende del estudio científico de que se trata en el apartado precedente que los ciclos de hielo y de deshielo tienen importantes consecuencias respecto a las tasas de mineralización, pues la congelación de los terrenos descongelados incrementa la mineralización nitrogenada.
- 160 En consecuencia, procede considerar fundado el sexto motivo de la Comisión.

- 161 Por cuanto antecede, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, en relación con los anexos II, parte A, puntos 1 a 3 y 5, y III, apartados 1, puntos 1 a 3, y 2, de la Directiva 91/676, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar completa y debidamente el cumplimiento del conjunto de exigencias encomendadas a dicho Estado miembro por la citada Directiva, en la medida en que, de acuerdo con la normativa nacional aprobada para garantizar su aplicación:
- No se establecen períodos de prohibición de la aplicación de fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en otoño ni para las praderas sembradas desde hace más de seis meses.
 - El período de prohibición de aplicación de fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en primavera se limita a los meses de julio y agosto.
 - La prohibición de aplicación de fertilizantes de tipo II para los grandes cultivos sembrados en otoño se limita al período comprendido entre el 1 de noviembre y el 15 de enero y la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo III para los mismos cultivos no se prorroga más allá del 15 de enero.
 - El período de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II para los grandes cultivos sembrados en primavera no se prorroga más allá del 15 de enero.
 - El período de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II para las praderas sembradas desde hace más de seis meses se establece únicamente a partir del 15 de noviembre y la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo III para dichas praderas y en las regiones montañosas no se prorroga hasta finales del mes de febrero.
 - Hasta el 1 de julio de 2016, el cálculo de la capacidad de almacenamiento puede tener en cuenta en todo momento un calendario de prohibición de fertilización que no se atiene a lo exigido por la Directiva.
 - Se autoriza por un período de diez meses el almacenamiento en el campo del estiércol de paja compacto.
 - Esta normativa no vela por que los agricultores y las autoridades de inspección puedan calcular correctamente la cantidad de nitrógeno que puede aplicarse para garantizar el equilibrio de la fertilización.
 - Por lo que se refiere a las vacas lecheras, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan basándose en una cantidad de nitrógeno excretado que no tiene en cuenta los diferentes niveles de producción de leche y en un coeficiente de volatilización del 30 %.
 - Respecto al resto del ganado bovino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan con arreglo a un coeficiente de volatilización del 30 %.
 - Respecto al ganado porcino, no se determinan los valores de expulsión de nitrógeno de los abonos sólidos.
 - Respecto al ganado avícola, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización incorrecto del 60 %.
 - Respecto al ganado ovino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 30 %.

- Respecto al ganado caprino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto al ganado equino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto a los conejos, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 60 %.
- Dicha normativa no contiene criterios claros, precisos y objetivos, de conformidad con las exigencias del principio de seguridad jurídica, relativos a las condiciones de fertilización en los terrenos inclinados y escarpados.
- Finalmente, se autorizan la aplicación de fertilizantes de los tipos I y III en terrenos totalmente helados, la aplicación de fertilizantes de tipo I en terrenos nevados, la aplicación de fertilizantes en terrenos helados únicamente en su superficie debido a un ciclo de hielo y de deshielo a lo largo de un período de veinticuatro horas, y la fertilización de suelos totalmente helados mediante estiércol de paja compacto y compost de abonos animales.

¹⁶² Procede desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

- ¹⁶³ A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Con arreglo al apartado 3 del mismo artículo, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada una cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.
- ¹⁶⁴ En el caso de autos, puesto que la Comisión ha solicitado la condena de la República Francesa, cuyos motivos, en esencia, han sido desestimados, procede condenarla en costas.

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

- 1) **Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, en relación con los anexos II, parte A, puntos 1 a 3 y 5, y III, apartados 1, puntos 1 a 3, y 2, 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 las medidas necesarias para garantizar completa y debidamente el cumplimiento del conjunto de exigencias encomendadas a dicho Estado miembro por la citada Directiva, en la medida en que, de acuerdo con la normativa nacional aprobada para garantizar su aplicación:**
 - **No se establecen períodos de prohibición de la aplicación de fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en otoño ni para las praderas sembradas desde hace más de seis meses.**
 - **El período de prohibición de aplicación de fertilizantes de tipo I para los grandes cultivos sembrados en primavera se limita a los meses de julio y agosto.**

- La prohibición de aplicación de fertilizantes de tipo II para los grandes cultivos sembrados en otoño se limita al período comprendido entre el 1 de noviembre y el 15 de enero y la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo III para los mismos cultivos no se prorroga más allá del 15 de enero.
- El período de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II para los grandes cultivos sembrados en primavera no se prorroga más allá del 15 de enero.
- El período de prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo II para las praderas sembradas desde hace más de seis meses se establece únicamente a partir del 15 de noviembre y la prohibición de aplicación de los fertilizantes de tipo III para dichas praderas y en las regiones montañosas no se prorroga hasta finales del mes de febrero.
- Hasta el 1 de julio de 2016, el cálculo de la capacidad de almacenamiento puede tener en cuenta en todo momento un calendario de prohibición de fertilización que no se atiene a lo exigido por la Directiva.
- Se autoriza por un período de diez meses el almacenamiento en el campo del estiércol de paja compacto.
- Esta normativa no vela por que los agricultores y las autoridades de inspección puedan calcular correctamente la cantidad de nitrógeno que puede aplicarse para garantizar el equilibrio de la fertilización.
- Por lo que se refiere a las vacas lecheras, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan basándose en una cantidad de nitrógeno excretado que no tiene en cuenta los diferentes niveles de producción de leche y en un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto al resto del ganado bovino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan con arreglo a un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto al ganado porcino, no se determinan los valores de expulsión de nitrógeno de los abonos sólidos.
- Respecto al ganado avícola, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización incorrecto del 60 %.
- Respecto al ganado ovino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto al ganado caprino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto al ganado equino, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 30 %.
- Respecto a los conejos, los valores de expulsión de nitrógeno se determinan de acuerdo con un coeficiente de volatilización del 60 %.
- Dicha normativa no contiene criterios claros, precisos y objetivos, de conformidad con las exigencias del principio de seguridad jurídica, relativos a las condiciones de fertilización en los terrenos inclinados y escarpados.

— Finalmente, se autorizan la aplicación de fertilizantes de los tipos I y III en terrenos totalmente helados, la aplicación de fertilizantes de tipo I en terrenos nevados, la aplicación de fertilizantes en terrenos helados únicamente en su superficie debido a un ciclo de hielo y de deshielo a lo largo de un período de veinticuatro horas, y la fertilización de suelos totalmente congelados mediante estiércol de paja compacto y compost de abonos animales.

- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) Condenar en costas a la República Francesa.

Firmas