

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)  
11 de junio de 1987 \*

En el asunto 14/86,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la pretura de Salò, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre

**Pretore di Salò**

y

**X,**

una decisión prejudicial acerca de la interpretación de la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. Y. Galmot, Presidente de Sala; G. Bosco, U. Everling, R. Joliet y J. C. Moitinho de Almeida, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini  
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. Pier Giorgio Ferri, Abogado;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. E. Traversa, miembro de su Servicio Jurídico,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 25 de noviembre de 1986,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de marzo de 1987,

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resolución del 13 de enero de 1986, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de enero siguiente, el «pretore» de Salò planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 78/659 del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111).
- 2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento penal seguido contra desconocidos relativo a ciertos delitos y faltas cometidos al parecer por infracción de varias disposiciones legales en materia de protección de las aguas.
- 3 Este procedimiento tiene su origen en una denuncia presentada por una asociación de pescadores tras la muerte de numerosos peces en el río Chiese, que se atribuye esencialmente a las numerosas presas instaladas con fines hidroeléctricos y de riego, las cuales provocarían fuertes y bruscas variaciones del caudal de agua. Otras asociaciones de pescadores habían ya denunciado los mismos hechos, como también vertidos de sustancias nocivas en el mismo río, pero estas denuncias habían sido archivadas sin consecuencias.
- 4 En el curso de la instrucción penal así iniciada, el pretore di Salò consideró necesario plantear al Tribunal las siguientes cuestiones:
  - « 1) La actual normativa de la República Italiana en materia de protección de aguas contra la contaminación, ¿se atiene a los principios y a los objetivos de calidad establecidos por la Directiva 78/659/CEE de 18 de julio de 1978 relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces?

- »2) Los objetivos de calidad, tal como han sido establecidos por la directiva, ¿no suponen una gestión global de las aguas y por ende la garantía de su caudal y cantidad y por consiguiente la necesidad, para las cuencas o los cursos de agua, de normas aptas para proteger la regularidad del caudal en relación con la conservación de la cantidad mínima de agua indispensable para el desarrollo de las especies de peces?»
- 5 En relación con los antecedentes de hecho del asunto, al desarrollo del procedimiento y a las observaciones presentadas por el Gobierno italiano y por la Comisión, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 6 El Gobierno italiano, sin plantear de modo expreso la incompetencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones planteadas, llama la atención del mismo sobre la naturaleza de las funciones que ejerce en este caso el «pretore», que a la vez corresponden a las del Ministerio Fiscal y a las del Juez de Instrucción. El «pretore» impulsa la instrucción preliminar en calidad de Ministerio Fiscal y, en caso de resultado negativo, pronuncia la resolución de sobreseimiento en lugar del Juez de Instrucción. Esta resolución, según dicho Gobierno, no es un acto jurisdiccional porque no puede adquirir fuerza de cosa juzgada ni crear una situación procesal irrevocable y tampoco tiene que ser motivada, en tanto que esta obligación es impuesta por el artículo 111 de la Constitución italiana a los actos jurisdiccionales.
- 7 Procede observar que los «pretori» son Jueces que, en un procedimiento como el que ha dado lugar a la presente cuestión prejudicial, acumulan las funciones de Ministerio Fiscal y de Juez de Instrucción. El Tribunal de Justicia es competente para responder a la cuestión prejudicial, ya que ésta procede de un órgano jurisdiccional que ha actuado en el marco general de su misión de juzgar, con independencia y conforme a Derecho, en asuntos sobre los cuales la ley le confiere competencia, incluso si alguna de las funciones que corresponden a dicho órgano jurisdiccional en el procedimiento que ha suscitado la cuestión prejudicial no tienen carácter estrictamente jurisdiccional.
- 8 En la vista, el Gobierno italiano ha sostenido también que, teniendo en cuenta el estado actual del procedimiento principal, en el que los hechos no están lo bastante claros y los eventuales responsables aún no han sido determinados, la cuestión prejudicial es prematura.

- 9 La Comisión considera que la cuestión prejudicial no es procedente porque, tratándose de un procedimiento penal contra desconocidos, es posible que no se produzca una decisión sobre el fondo del asunto. Para ello bastaría con que el o los responsables de los hechos no sean nunca identificados. En la vista, la Comisión también ha invocado otro argumento en apoyo de la incompetencia del Tribunal: si tras la decisión del Tribunal de Justicia los responsables fueran conocidos, éstos no podrían mantener ante el Tribunal de Justicia la interpretación del Derecho comunitario más favorable a sus intereses. De dicha forma se lesionaría el derecho de defensa.
- 10 Procede señalar en primer lugar que, tal como el Tribunal de Justicia ha estimado en su sentencia de 10 de marzo de 1981 (*Irish Creamery*, 36 y 71/80, Rec. 1981, p. 735), para que la interpretación del Derecho comunitario sea útil al Juez nacional, es necesario que se delimite el contexto jurídico en que ha de situarse la interpretación solicitada. Desde este punto de vista, puede ser conveniente, según las circunstancias, que los hechos del asunto estén establecidos y que los problemas de mero Derecho nacional estén ya resueltos en el momento de plantear la cuestión al Tribunal de Justicia, de modo que éste pueda conocer todos los elementos de hecho y de Derecho que puedan ser importantes para la interpretación que se le pide del Derecho comunitario.
- 11 Sin embargo, como el Tribunal de Justicia ya ha decidido (véase la misma sentencia y, en último lugar, la de 20 de julio de 1984, *Campus Oil*, 72/83, Rec. 1984, p. 2727), estas consideraciones en nada limitan el poder de apreciación del Juez nacional, que es el único que tiene un conocimiento directo de los hechos del asunto y de los argumentos de las partes, que debe asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe tomarse y que está por ello mejor situado para apreciar en qué fase del procedimiento necesita una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia. La elección del momento más conveniente para plantear en cada caso la cuestión prejudicial al amparo del artículo 177 obedece, pues, a consideraciones de economía y de utilidad procesal, cuya apreciación no corresponde hacerla al Tribunal de Justicia, sino sólo al órgano jurisdiccional nacional.
- 12 Procede también señalar que, según una constante jurisprudencia, el carácter obligatorio que tienen las sentencias prejudiciales frente a los órganos jurisdiccionales nacionales no impide que el Juez nacional destinatario de tal sentencia plantee una nueva cuestión al Tribunal de Justicia si lo estima necesario para dirimir el litigio

principal. Tal remisión puede estar justificada cuando el Juez nacional encuentre dificultades de comprensión o de aplicación de la sentencia, cuando plantea al Tribunal de Justicia una nueva cuestión de Derecho o también cuando somete al Tribunal de Justicia nuevos elementos de apreciación que pueden conducir a responder de un modo distinto a una cuestión ya resuelta (véase, en último lugar, auto de 5 de marzo de 1986, Wünsche, 69/85, Rec. 1986, pp. 947 y ss.).

- 13 De ello se sigue que, en el caso en que los acusados sean identificados con posterioridad a la cuestión prejudicial y se cumpla alguno de los supuestos mencionados, el Juez nacional podrá plantear una nueva cuestión al Tribunal de Justicia, garantizando así el respeto al derecho de defensa.
- 14 En tales circunstancias procede desestimar las objeciones que la Comisión y el Gobierno italiano han formulado en este caso contra la competencia del Tribunal de Justicia.

#### Primera cuestión

- 15 De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste, en el marco de aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, no es competente para resolver sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario (en último lugar, sentencia de 9 de octubre de 1974, Heineken, 91 y 127/83, Rec. 1974, p. 3435).
- 16 El Tribunal de Justicia puede, sin embargo, deducir del texto de las cuestiones planteadas por el Juez nacional, vistos los datos expuestos por éste, los elementos referentes a la interpretación del Derecho comunitario que puedan permitir a este Juez resolver el problema jurídico que se le plantea. En este caso, sin embargo, teniendo en cuenta la generalidad de la cuestión y a falta de datos precisos que permitan concretar las dudas del Juez *a quo*, el Tribunal de Justicia se encuentra en la imposibilidad de responder a la cuestión planteada.

#### Segunda cuestión

- 17 Según la resolución de remisión del Juez nacional, la normativa comunitaria afecta a las cuestiones penales planteadas ante él «tanto por su carácter de requisito pre-

vio esencial en relación con los elementos de base de la investigación, como por su importancia determinante para los criterios de aplicación de la normativa penal en vigor y por las innegables perspectivas de ampliación de la esfera de protección penal que podrían derivarse de la directiva».

- 18 El órgano jurisdiccional nacional pretende pues, fundamentalmente, saber si la Directiva 78/659 puede tener, por sí misma y con independencia de la ley interna de un Estado, el efecto de determinar o de agravar la responsabilidad penal de quienes infringen sus disposiciones.
- 19 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha decidido en su sentencia de 26 de febrero de 1986 (Marshall, 152/84, Rec. 1986, pp. 723 y ss., especialmente p. 737) «que una directiva no puede crear por sí misma obligaciones a cargo de un particular, y que lo dispuesto en una directiva no puede pues ser invocado como tal contra dicha persona». De una directiva no incorporada al ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro no pueden derivarse pues obligaciones para los particulares frente a otros particulares ni, con mayor razón, frente al propio Estado.
- 20 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que la Directiva 78/659 del Consejo, de 18 de julio de 1978, no puede producir el efecto, por sí misma y con independencia de una ley interna de un Estado miembro adoptada para su aplicación, de determinar o agravar la responsabilidad penal de los que infringen sus disposiciones.

### Costas

- 21 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el «pretore» de Salò, mediante resolución de 13 de enero de 1986, decide:

**Declarar que la Directiva 78/659 del Consejo, de 18 de julio de 1978 (DO L 222, p. 1), no puede producir el efecto, por sí misma y con independencia de una ley interna de un Estado miembro adoptada para su aplicación, de determinar o agravar la responsabilidad penal de los que infringen sus disposiciones.**

Galmot

Bosco

Everling

Joliet

Moitinho de Almeida

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de junio de 1987.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

P. Heim

Y. Galmot