

## CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 26 de mayo de 2005<sup>1</sup>

### I. Introducción

1. Con el presente recurso por incumplimiento, la Comisión imputa al Reino de España varias infracciones de las Directivas sobre medio ambiente en relación con diversos casos de contaminación en la zona del Baix Ter (Gerona), atribuibles, en lo esencial, a varias explotaciones de cría intensiva de cerdos situadas en dicha zona (en lo sucesivo, «explotaciones porcinas»).
2. El presente asunto está objetivamente muy relacionado, en lo que atañe a las Directivas pertinentes y a las cuestiones de Derecho que se suscitan, con el asunto C-416/02, en el que presenté mis conclusiones el 12 de mayo de 2005.<sup>2</sup> En la medida en que ambos asuntos se solapen, me referiré a dichas conclusiones indicando el número de punto correspondiente.
3. No obstante, no hay que pasar por alto que si bien tres de los cuatro motivos del presente recurso se refieren a las mismas Directivas o a las mismas disposiciones de Directivas que en el asunto C-416/02, ambos asuntos se diferencian considerablemente en sus antecedentes de hecho. Así, el asunto C-416/02 se refiere en gran parte a casos de contaminación y a infracciones atribuibles a una única explotación porcina, mientras que el presente procedimiento se refiere a casos de contaminación y a infracciones atribuibles a un gran número de explotaciones porcinas de una determinada zona.
4. Lógicamente la apreciación de la existencia de un incumplimiento basado en irregularidades ampliamente extendidas o en deficiencias «estructurales» debe efectuarse desde un punto de vista hasta cierto punto más «global» que cuando se imputa a un Estado miembro no haber adoptado las medidas necesarias para aplicar en la práctica una directiva debido a circunstancias aisladas o a un único caso.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> — Lengua original: alemán.

<sup>2</sup> — Conclusiones de 12 de mayo de 2005 en el asunto pendiente C-416/02 (Comisión/España, sentencia de 8 de septiembre de 2005. Rec. p. I-7487, p. I-7491).

<sup>3</sup> — A este respecto, véanse las consideraciones sobre la prueba de un incumplimiento «estructural» de una Directiva en las conclusiones del Abogado General Geelhoed de 23 de septiembre de 2004 en el asunto en el que recayó la sentencia de 26 de abril de 2005 Comisión/Irlanda (C-494/01, Rec. p. I-3331, p. I-3338), puntos 43 y siguientes. Véanse asimismo los puntos 23 a 25 de las presentes conclusiones.

5. La Comisión afirma que se han vulnerado las siguientes Directivas sobre medio ambiente:

Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos,<sup>4</sup> en su versión resultante de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991<sup>5</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre los residuos»).

Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>6</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre el impacto ambiental»), modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997<sup>7</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre el impacto ambiental modificada»).

Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas<sup>8</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aguas subterráneas»).

Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano<sup>9</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre el agua potable»).

## II. Marco jurídico

6. Por lo que se refiere a las disposiciones pertinentes de las Directivas sobre los residuos, sobre el impacto ambiental y sobre el impacto ambiental modificada, me remito a los puntos 3 a 6 de mis conclusiones en el asunto C-416/02.

7. En el presente caso es relevante asimismo el anexo II, número 1, letra e), de la Directiva sobre impacto ambiental modificada, que tiene el siguiente tenor:

### «PROYECTOS CONTEMPLADOS EN EL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 4

1. Agricultura, silvicultura y acuicultura

[...]

4 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.

5 — DO L 78, p. 32.

6 — DO L 175, p. 40; EE 15/06 p. 9.

7 — DO L 73, p. 5.

8 — DO 1980, L 20, p. 43; EE 15/02, p. 162.

9 — DO L 229, p. 11; EE 15/02 p. 174.

e) Instalaciones para la cría intensiva de ganado (proyectos no incluidos en el Anexo I).»

Cataluña. En esta zona, que comprende la desembocadura del río Ter en el mar Mediterráneo, operan numerosas explotaciones porcinas.

8. La Directiva sobre el agua potable dispone en su artículo 7, apartado 6:

«Los Estados miembros habrán de adoptar las disposiciones necesarias a fin de que las aguas destinadas al consumo humano sean al menos conformes a las exigencias especificadas en el Anexo I.»

El anexo I en su cuadro C, titulado «Parámetros relativos a sustancias no deseables (cantidades excesivas)», número 20, establece para los nitratos un nivel guía de 25 mg/l y una concentración máxima admisible de 50 mg/l.

### III. Hechos que originaron el procedimiento

9. La zona del Baix Ter de la provincia de Gerona, de la que se trata en el presente asunto, se encuentra en la costa noreste de España, en la Comunidad Autónoma de

10. Como indica la Comisión en el objeto de su recurso, las imputaciones de incumplimiento relativas a las Directivas sobre los residuos, sobre el impacto ambiental (en su versión original o modificada) y sobre las aguas subterráneas están relacionadas con la construcción, ampliación y funcionamiento de un gran número de explotaciones porcinas en el área del Baix Ter. Los incumplimientos de las Directivas sobre las aguas subterráneas y sobre el agua potable se refieren además a la correspondiente contaminación (por nitratos) del acuífero del Baix Ter antes de desembocar en el Mediterráneo —que el Gobierno español reconoce en gran medida— y, por ende, de las aguas destinadas al consumo humano de numerosos municipios del Empordà que se abastecen del citado acuífero.

### IV. Procedimiento administrativo previo y procedimiento judicial

11. En 2000 la Comisión fue alertada de la contaminación en la zona de que se trata por la denuncia de un grupo de defensa del medio ambiente. Tras consultar con el Gobierno español, la Comisión llegó a la conclusión de que el Reino de España había incumplido varias directivas relativas a la protección del medio ambiente y el 25 de octubre de 2000 remitió a dicho Gobierno escrito de requerimiento solicitando que presentara sus observaciones en el plazo de dos meses.

12. Al considerar que las respuestas del Gobierno español de 1 y 15 de febrero de 2001 no disipaban las sospechas de incumplimiento, la Comisión le envió un dictamen motivado de 26 de julio de 2001 en el que imputaba el incumplimiento de las Directivas mencionadas en la introducción<sup>10</sup> e instaba al Reino de España a que adoptara las medidas necesarias en el plazo de dos meses. El Gobierno español respondió mediante escritos de 3 de diciembre de 2001 y 29 de enero de 2002.

13. Por estimar que el Reino de España había incumplido sus obligaciones, la Comisión presentó recurso contra el Reino de España ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 226 CE mediante escrito de 14 de marzo de 2003, registrado en la Secretaría de este Tribunal el 19 de marzo de 2003.

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que:

a) al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar el cumpli-

miento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva 75/442, modificada por la Directiva 91/156, al no haber tomado las medidas necesarias para garantizar que los residuos procedentes de las instalaciones porcinas ubicadas en la zona del Baix Ter, provincia de Gerona, sean eliminados o valorizados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente y por no contar gran parte de dichas instalaciones con la autorización exigida por la Directiva, ni efectuar los controles periódicos necesarios a dichas instalaciones;

b) al no haber realizado una evaluación de impacto previa a la construcción o modificación de los proyectos de las citadas instalaciones porcinas, contrariamente a lo exigido por los artículos 2 y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión original o modificada por la Directiva 97/11;

c) al no haber realizado los estudios hidrogeológicos necesarios en la zona afectada por la contaminación, en relación con las explotaciones porcinas objeto del presente recurso, contrariamente a lo exigido por los artículos 3, letra b), 5, apartado 1, y 7 de la Directiva 80/68;

<sup>10</sup> — Véase el punto 5 *supra*.

d) al haber sobrepasado, en varias redes públicas de distribución de agua del área del Baix Ter, la concentración máxima admisible del parámetro nitratos establecida en el número 20 del apartado C del Anexo 1 de la Directiva 80/778, contrariamente a lo exigido por el artículo 7, apartado 6, de dicha Directiva,

16. En cambio, el *Reino de España* indica con carácter general que, entre 1989 y 1999, el número de explotaciones porcinas ha pasado de 387 a 197 en los municipios del Baix Ter. A partir de 1999, aunque este número ha aumentado ligeramente, el número de animales se ha reducido en 12.017 cabezas. Además, la actuación de las autoridades españolas ha permitido incoar 63 expedientes sancionadores.

el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las mencionadas Directivas.

2) Condene en costas al Reino de España.

## V. Sobre el incumplimiento de la Directiva sobre los residuos

### A. Principales alegaciones de las partes

15. La *Comisión* sostiene que las explotaciones porcinas controvertidas producen una importante cantidad de residuos, en particular, purines y cadáveres de animales. El tratamiento de dichos residuos está sometidos a la Directiva sobre los residuos, dado que no existe otra legislación comunitaria aplicable.

17. En opinión de la *Comisión*, la contaminación del acuífero del Baix Ter, debida en especial al creciente volumen de purines vertidos por las explotaciones porcinas y que ha sido reconocida por el Gobierno español y confirmada por varios análisis, demuestra que los residuos de dichas explotaciones no han sido valorizados o eliminados con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre los residuos. En contra de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Directiva, las explotaciones porcinas controvertidas tampoco contaban con la autorización requerida en materia de residuos. Así resulta de las indicaciones del Gobierno español sobre el procedimiento de regularización de explotaciones porcinas, de las que se desprende que muchas de ellas no disponían en el momento pertinente de autorizaciones y que no se había respetado el Derecho nacional alegado por el Gobierno español. La documentación comunicada por este Gobierno a la Comisión no permite concluir que se hayan realizado inspecciones respecto de todas o, al menos, una gran parte de las cerca de 220 explotaciones porcinas de que se trata a efectos del artículo 13 de la Directiva sobre los residuos.

18. No cabe duda, según la Comisión, de que los cadáveres de animales son residuos a efectos de la Directiva. No obstante, reconoce que los purines, que, con arreglo a las buenas prácticas agrarias, se utilizan como abono en la propia explotación agrícola, pueden constituir un subproducto de la agricultura del que la explotación no tiene la intención de «desprenderse», en el sentido de la Directiva, y por tanto no deben considerarse residuos. Sin embargo, no ocurre así en ninguna de las explotaciones porcinas de las que se trata en el presente asunto y el Gobierno español no ha alegado en ningún momento que todos los purines se hayan utilizado *como abono* en dichas explotaciones.

19. A la alegación del Gobierno español según la cual resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los residuos, la Comisión replica que no existe ninguna otra legislación comunitaria específica y que, por lo tanto, no resulta aplicable la excepción. La eventual normativa nacional en la materia no constituye, en general, «otra legislación» a efectos del citado artículo y, por lo demás, la normativa invocada por el Gobierno español no satisface las exigencias establecidas en la Directiva.

20. El *Gobierno español* considera que la Directiva sobre los residuos no es aplicable a instalaciones como las explotaciones porcinas que son objeto del presente procedimiento. En su opinión, la pulverización de los purines en parcelas destinadas a la agricultura constituye un método reconocido de abono natural y, por tanto, no puede

calificarse de operación de eliminación de residuos en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva.

21. El Gobierno español alega que, en caso de que el Tribunal de Justicia estime que la Directiva sobre los residuos es aplicable, también deberá aplicarse la excepción prevista en su artículo 2, apartado 1, letra b). En su opinión, la Directiva 91/676/CEE<sup>11</sup> constituye «otra legislación» a efectos de dicha excepción, porque regula la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura y porque el eventual daño medioambiental causado por el uso de los purines en las parcelas consistiría, a lo sumo, en la contaminación de las aguas subterráneas con nitratos. Asimismo, el Reglamento (CE) n° 1774/2002<sup>12</sup> es aplicable a los cadáveres de animales producidos en explotaciones porcinas. Por lo demás, considera que la excepción también es aplicable cuando existen disposiciones nacionales que regulan la materia. Así sucede en España, porque la explotación está sujeta a diversas normas españolas en materia de residuos.

22. En último lugar, el Gobierno español afirma que la Comisión no ha demostrado que exista el incumplimiento imputado de la

11 — Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva sobre los nitratos»).

12 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (DO L 273, p. 1).

Directiva sobre los residuos. A este respecto señala que las autoridades catalanas han llevado a cabo una acción de formación y concienciación de los agricultores para la correcta gestión de los purines y han promovido la creación de plantas para el tratamiento de las deyecciones excedentarias. Así, doce de estas plantas se encuentran en funcionamiento actualmente, y diez más en trámite de aprobación.

## B. *Apreciación*

### 1. Observación previa

23. Con su primer motivo, la Comisión imputa al Reino de España no haber adoptado en la zona del Baix Ter las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva sobre los residuos. Como en el asunto C-416/02, el incumplimiento imputado no se refiere tanto a la adaptación del Derecho nacional español a estas disposiciones como a la aplicación en la práctica de tales disposiciones.

24. No obstante, como ya he indicado en la introducción de estas conclusiones, el presente asunto se diferencia del asunto C-416/02 en que los incumplimientos de las directivas no se refieren a una única explotación, sino a un gran número de explotaciones en una zona determinada.

25. Por tanto, en el presente asunto la Comisión no debe demostrar la medida en que una situación de hecho concreta –como el vertido contaminante de purines por una determinada explotación porcina, que por ello parece incompatible con los objetivos de la Directiva sobre los residuos– implica de por sí la no adopción de las medidas necesarias para la adaptación del Derecho interno a dicha Directiva. Por el contrario, la Comisión tiene que demostrar que existe una negligencia generalizada por parte de las autoridades españolas en la ejecución práctica de las disposiciones citadas de la Directiva sobre los residuos en relación con las explotaciones porcinas de la zona del Baix Ter. En consecuencia, para que se declare este incumplimiento no es necesario demostrar, respecto de cada una de las explotaciones porcinas controvertidas, que se han producido residuos en el sentido de dicha Directiva ni que ésta no se aplicado correctamente o eficazmente en la práctica.

### 2. Sobre la aplicabilidad de la Directiva sobre los residuos

26. Sobre el concepto de «residuo» en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva sobre los residuos

27. Antes de poder analizar si se han producido las infracciones de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva sobre los residuos alegadas por la Comisión, debe responderse a la pregunta de si las sustancias de que se trata en el presente procedimiento –los

purines y los cadáveres de animales—, en cuanto «residuos», están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y, en caso afirmativo, en qué medida.

a) Sobre la inclusión en el concepto de «residuo» con arreglo a la Directiva sobre los residuos

28. Como ya indiqué en mis conclusiones en el asunto C-416/02, la calificación como residuos de sustancias tales como los cadáveres de animales y los purines depende de si el poseedor se desprende o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ellos, lo que debe apreciarse en relación con el conjunto de las circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.<sup>13</sup>

29. A continuación señalé que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, en el caso de una sustancia que resulta de un proceso de fabricación que no está destinado principalmente a producirla, dicha sustancia puede constituir bien un mero desecho bien, en determinadas circunstancias, un subproducto del que la empresa no desea «desprenderse» y que, por tanto, no quepa calificar de residuo.<sup>14</sup>

30. A la luz de lo anterior llegué a la conclusión de que los cadáveres de animales constituyen un mero desecho de las explotaciones porcinas y, por tanto, un «residuo» en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva sobre los residuos.<sup>15</sup> Lo mismo cabe afirmar en el presente caso.

31. Por lo que se refiere a los purines, de mis conclusiones en el asunto C-416/02 se desprende que la respuesta a su calificación como residuos debe ser diferente.<sup>16</sup>

32. Así, como ya señalé, cabe imaginar casos en que los purines producidos en la explotación agrícola no merezcan la calificación de residuos en el sentido de la Directiva, concretamente siempre que sea seguro que serán reutilizados, «sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción» o en beneficio de la agricultura, es decir, que serán empleados como abono (en general, no es posible concebir ningún otro uso razonable).<sup>17</sup> Pero, por otro lado, cuando los purines se emplean como abono en una medida superior a la que permiten las buenas prácticas agrarias o se utilizan en una parcela que no tiene sentido abonar porque, por ejemplo, no se cultiva en absoluto o se encuentra en barbecho, puede considerarse que esta circunstancia es un

13 — Véanse los puntos 24 a 28 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

14 — Véanse los puntos 29 y 30 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

15 — Véase el punto 31 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

16 — Véase el punto 32 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

17 — Véanse los puntos 33 a 35 de las conclusiones en el asunto C-416/02.



indicio suficiente de que lo que quiere el poseedor es desprenderse de los purines.<sup>18</sup>

33. Ahora bien, por lo que se refiere al presente asunto, no cabe excluir que los purines en determinados casos y en determinadas explotaciones porcinas se empleen como abono según las buenas prácticas agrarias y no deban considerarse residuos en el sentido de la Directiva sobre los residuos. Sin embargo, a la vista de la información disponible debe llegarse a la conclusión de que en la zona del Baix Ter funciona una red relativamente densa de explotaciones porcinas que, en parte, son de considerable magnitud, y por tanto, como ha señalado la Comisión sin ser rebatida, se producen una gran cantidad de purines. Según las alegaciones del Gobierno español, no todos los purines pueden emplearse como abono en la agricultura. Dicho Gobierno se remite más bien a una serie de instalaciones destinadas a la valorización o eliminación de los purines.<sup>19</sup> Por último, la contaminación por nitratos en la zona afectada, que ha sido demostrada en varias ocasiones y que el Gobierno español no niega (tampoco se ha alegado que exista otra fuente relevante de

contaminación distinta de la agricultura), puede ser considerada al menos como un indicio de un exceso de fertilización y, por tanto, de una práctica que no se ajusta a las buenas prácticas agrícolas.

34. Habida cuenta de estas conclusiones, puede considerarse, en mi opinión, que los purines producidos en el Baix Ter por las explotaciones porcinas controvertidas constituyen, por lo general, desechos suyos de los que desean desprenderse y, por tanto, deben clasificarse como residuos a efectos de la Directiva sobre los residuos.

35. Por todo ello ha de llegarse a la conclusión que tanto los cadáveres de animales como al menos una cierta parte de los purines producidos por las explotaciones porcinas controvertidas constituyen residuos a efectos de la Directiva sobre los residuos.

b) Sobre la excepción prevista en el artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva sobre los residuos

18 — Véanse los puntos 38 y 39 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

19 — Como destacué en el punto 42 de mis conclusiones en el asunto C-416/02, el hecho de que una sustancia se utilice de un modo que no suponga un peligro para el medio ambiente o para la salud humana no puede llevar a la conclusión de que dicha sustancia no constituye un residuo. La utilización segura o inocua es ciertamente importante en relación con el cumplimiento de las diversas obligaciones derivadas de la Directiva —por tanto, respecto a la existencia de una obligación de autorización o a la intensidad de los controles—, pero no excluye por sí misma que se trate de una acción de «desprenderse». La eliminación de los purines en instalaciones especiales indica más bien que se trata de purines de los que los productores quieren desprenderse.

36. La excepción prevista en el artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva sobre los residuos se refiere, en general, a «los cadáveres de animales» y a «los residuos agrícolas», en la medida en que se trate de «materias fecales y otras sustancias naturales y no peligrosas utilizadas en el marco de la explotación agrícola».

36. Por consiguiente, los cadáveres, por un lado, y los purines de los cerdos, por otro lado, están comprendidos, en principio, en esta excepción, de modo que la aplicabilidad de esta Directiva dependerá también de que no exista «otra legislación» en relación con dichos residuos a efectos de dicha disposición.<sup>20</sup>

38. A este respecto, el Gobierno español ha invocado, por un lado, la normativa comunitaria —en concreto, la Directiva sobre los nitratos y el Reglamento n° 1774/2002— y, por otro lado, diversas normas nacionales.

39. Según la sentencia *AvestaPolarit Chrome*, la expresión «otra legislación», a efectos de la excepción citada, puede referirse tanto a normativas comunitarias específicas como a normativas nacionales especiales.<sup>21</sup>

40. Con independencia de que se trate de una normativa comunitaria o nacional especial, no basta con que se refiera sólo en algún aspecto a los residuos controvertidos, sino que es necesario que regule su «gestión» como residuos en el sentido del artículo 1, letra d), de la Directiva sobre los residuos,

20 — Véanse los puntos 45 a 47 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

21 — Sentencia de 11 de septiembre de 2003 (C-114/01, Rec. p. I-8725), apartados 50 y 51.

persiga los mismos objetivos que dicha Directiva y garantice un nivel de protección del medio ambiente equivalente, por lo menos, al perseguido por la Directiva.<sup>22</sup>

41. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la Directiva sobre los nitratos invocada por el Gobierno español, ya expuse en mis conclusiones en el asunto C-416/02 que ésta no reúne los requisitos mencionados.<sup>23</sup>

42. En lo que atañe al Reglamento n° 1774/2002, basta con señalar que en el momento pertinente para apreciar el incumplimiento, es decir, en el de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado,<sup>24</sup> este Reglamento aún no era aplicable.<sup>25</sup> Por tanto, resulta superfluo analizar el contenido de este Reglamento en el presente contexto.

43. El Gobierno español se ha referido seguidamente a varias normas internas de vigencia nacional que son aplicables a los

22 — *Ibidem*, apartados 51, 52 y 59.

23 — Véase el punto 51 de mis conclusiones en el asunto C-416/02.

24 — Véanse, en particular, las sentencias de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia (C-147/00, Rec. p. I-2387), apartado 26, y de 15 de julio de 2004, Comisión/Portugal (C-227/01, Rec. p. I-6767), apartado 29.

25 — El período al que se refiere incumplimiento llega hasta finales de septiembre de 2001. El Reglamento, según su artículo 38, no entró en vigor para España hasta el 30 de octubre de 2002.

purines (Reales Decretos 261/1996 y 324/2000 y la Ley 10/1998 de Residuos), y –en la vista– se ha referido a dos órdenes ministeriales de 20 de octubre de 1980 y de 22 de febrero de 2001, que se refieren a los cadáveres de animales.

46. Por último, el Gobierno español se ha referido a una serie de normas autonómicas catalanas que se refieren en diversos aspectos a los purines (entre otras, disposiciones sobre planes y protocolos de gestión, normas sobre fertilización y determinados requisitos de autorización).

44. Por lo que se refiere, en concreto, a los Reales Decretos 261/1996 y 324/2000 y a las órdenes ministeriales citadas, en mis conclusiones en el asunto C-416/02 llegué a la conclusión de que estas normas no pueden ser consideradas disposiciones que regulen la gestión de los purines o de los cadáveres de animales como residuos en el sentido del artículo 1, letra d), de la Directiva sobre los residuos.<sup>26</sup>

47. Sin embargo, el Gobierno español no ha conseguido probar, en mi opinión, que estas disposiciones autonómicas no sólo regulan aspectos aislados de los purines y su tratamiento, sino que forman una normativa que se refiere a su gestión en el sentido del artículo 1, letra d), de la Directiva sobre residuos y que garantiza un nivel de protección del medio ambiente equivalente al perseguido por la Directiva. El Gobierno español tampoco ha rebatido una investigación detallada de la Comisión al respecto, en la que ésta llega a la conclusión de que las normas catalanas alegadas, incluso contempladas conjuntamente, muestran diversas lagunas en comparación con la Directiva sobre los residuos. Además, el Gobierno español sólo ha invocado normas catalanas referidas a los purines, pero ninguna que verse sobre los cadáveres de animales.

45. A mi juicio, a la misma conclusión ha de llegarse en el caso de la Ley 10/1998 de Residuos, invocada en el presente asunto por el Gobierno español y que, según sus indicaciones, es aplicable subsidiariamente. En efecto, de las alegaciones del Gobierno español se deduce, en particular, que en esta Ley el tratamiento de residuos sólo está previsto en relación con la Directiva sobre los nitratos y con los actos de adaptación del Derecho interno a ésta y que no prevé ningún procedimiento de autorización con arreglo a la Directiva sobre los residuos que sea aplicable a la dispersión de purines.

48. Con independencia de lo anterior, debe observarse con carácter general que el Gobierno español ha alegado que los purines en el Derecho nacional –a diferencia de la

26 — Véanse los puntos 52 a 57 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

Directiva sobre residuos, como ya se ha expuesto—<sup>27</sup> no son considerados residuos, lo que basta para dudar de que en el Derecho nacional se regule la «gestión» de los purines como residuos.

*C. Sobre el incumplimiento de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva sobre los residuos*

49. Habida cuenta de todo lo anterior debe llegarse a la conclusión de que en el presente caso no existe ni una normativa específica comunitaria ni una normativa específica nacional —ni estatal ni autonómica— que satisfaga las exigencias de fondo del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva sobre los residuos.

51. La Comisión imputa al Reino de España no haber adoptado, respecto de las explotaciones porcinas de la zona del Baix Ter, las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva sobre los residuos.

52. Por lo que se refiere al contenido de estas obligaciones, los Estados miembros deben garantizar, con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre los residuos, que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente (párrafo primero). En particular, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias contra el abandono y el vertido incontrolados de residuos (párrafo segundo).

50. En consecuencia, no es aplicable en el presente supuesto la excepción prevista en el artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva sobre los residuos. Por esta razón huelga asimismo analizar los argumentos de la Comisión según los cuales la jurisprudencia *AvestaPolarit Chrome* debe ser modificada de modo que sólo las normas comunitarias puedan ser consideradas «otra legislación» en el sentido de esta excepción.

53. Para la consecución de este fin, las empresas están obligadas, con arreglo al artículo 9 de la Directiva sobre los residuos, a obtener una autorización y están sujetas a inspecciones periódicas de conformidad con el artículo 13 de esta Directiva.

54. En cuanto a la cuestión de si el Reino de España ha adoptado las medidas necesarias para cumplir dichas obligaciones, debe

27 — Véanse los puntos 28 y ss. *supra*.

señalarse en primer lugar que el Gobierno español no se ha opuesto a la alegación de la Comisión de que las cerca de doscientas explotaciones porcinas de la zona del Baix Ter producen grandes cantidades de purines y de cadáveres de animales. Tampoco se ha discutido que numerosas mediciones han revelado elevados valores de nitratos en el acuífero del Baix Ter ni se ha cuestionado la relación entre esta contaminación por nitratos con el funcionamiento de las explotaciones porcinas.

55. Por tanto, resulta manifiesto, a mi entender, que los residuos de las explotaciones porcinas no fueron eliminados en el período considerado sin poner en peligro la salud del hombre ni perjudicar el medio ambiente. En esta dirección señala también el hecho de que, según cabe deducir de la información aportada por el Gobierno español, parte de las capacidades o instalaciones necesarias para eliminar estos residuos sólo está en fase de planificación o construcción.

56. La Comisión considera asimismo, a partir de la documentación obtenida del Gobierno español, que una gran parte de las explotaciones porcinas controvertidas no disponían de autorización en el período pertinente a efectos del incumplimiento y que hasta ese momento no se habían efectuado inspecciones periódicas.

57. El Gobierno español no ha rebatido estas apreciaciones como tales, sino que ha alegado que posteriormente se han llevado a cabo algunos procedimientos de regularización y diversos controles que han dado lugar a la imposición de sanciones. En mi opinión, esto no es suficiente para enervar la imputación del incumplimiento –en cualquier caso, en el período pertinente– de las obligaciones de autorización y de inspección periódica.

58. A la luz de estas apreciaciones, no considero que el Reino de España haya adoptado, respecto de las explotaciones porcinas del Baix Ter, las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 9 y 13 de la Directiva sobre los residuos.

59. Por consiguiente, llego a la conclusión de que el primer motivo está fundado.

## VI. Sobre el incumplimiento de la Directiva sobre el impacto ambiental

### A. Principales alegaciones de las partes

60. Con su segundo motivo, la Comisión imputa al Reino de España haber infringido

los artículos 2 y 4, apartado 2, de la Directiva sobre el impacto ambiental en su versión original o modificada al no haber realizado una evaluación de impacto ambiental antes de la construcción o de la modificación ulterior de las explotaciones porcinas controvertidas.

61. Alega que el margen de apreciación que el artículo 4, apartado 2, de esta Directiva concede a los Estados miembros para determinar los proyectos enumerados en el anexo II de dicha Directiva que deben someterse a evaluación no les confiere la facultad de excluir global y definitivamente de la obligación de evaluación una o varias clases de proyectos contempladas en el anexo II. Por el contrario, este margen de apreciación se encuentra limitado por la obligación de someter a un estudio de impacto de todos los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.

62. Por consiguiente, en opinión de la Comisión, hubieran debido aplicarse los procedimientos de evaluación previa del impacto ambiental a la mayoría de las explotaciones porcinas controvertidas habida cuenta de sus efectos negativos sobre el medio ambiente, especialmente la contaminación de las aguas y los malos olores, del tamaño y de la enorme proliferación de dichas explotaciones en la zona afectada y de la localización de las mismas en una zona declarada vulnerable en virtud de la Directiva sobre los nitratos por las propias autoridades españolas. A su juicio, las autoridades españolas reconocieron en su respuesta al dictamen motivado que las explotaciones

porcinas de las que se trata en el presente asunto no fueron sometidas a una evaluación de impacto ambiental antes de su construcción o ampliación.

63. El *Gobierno español* considera inadmisibles esta imputación, alegando que la Comisión no ha especificado la versión de la Directiva sobre el impacto ambiental a que se refiere el incumplimiento.

64. Con carácter subsidiario sostiene que la imputación es infundada y señala que en la zona del Baix Ter se han presentado, entre 2000 y 2003, doce expedientes para la autorización o licencia ambiental de explotaciones porcinas, de los cuales nueve corresponden a legalizaciones de explotaciones preexistentes. Por lo tanto, únicamente hay tres expedientes que supongan un aumento de las capacidades ganaderas y cuatro de los expedientes han sido desestimados.

65. La Comisión alega que el Reino de España ha incumplido la Directiva sobre el impacto ambiental tanto en su versión original como en su versión modificada, dependiendo de la fecha en que las instalaciones ganaderas hubieran sido abiertas o

ampliadas. Por consiguiente, considera que su imputación es suficientemente precisa y debe ser admitida. En cuanto a las alegaciones del Gobierno español sobre el fondo, la Comisión considera que en cualquier caso se debería haber efectuado una evaluación del impacto ambiental antes de la construcción o ampliación de las explotaciones porcinas.

68. Solo cabe afirmar con cierta seguridad que no se ha efectuado una evaluación del impacto ambiental en relación con gran parte de las explotaciones porcinas controvertidas de la zona del Baix Ter. Sin embargo, no se ha demostrado en modo alguno en qué medida o con qué alcance debían someterse a tal evaluación, con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre el impacto ambiental en su versión original o modificada, las explotaciones porcinas controvertidas, o parte de ellas, debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.

### B. *Apreciación*

66. Por los mismo motivos que expuse en relación con la misma excepción de inadmisibilidad propuesta en el asunto C-416/02, estimo que la presente imputación es admisible y que las cuestiones del momento del incumplimiento y de la aplicabilidad de una u otra versión de la Directiva deben tratarse al analizar el fondo de esta imputación.<sup>28</sup>

69. Además, tampoco se conoce cuándo se construyeron o ampliaron las explotaciones consideradas ni con qué alcance ni si realmente se han realizado ampliaciones. Por tanto, tampoco se puede determinar con suficiente precisión si el Reino de España ha incumplido la Directiva sobre el impacto ambiental en su versión original o modificada, ni, en tal caso, apreciar la importancia del incumplimiento.

67. Por lo que se refiere al fondo, no considero, en el presente asunto, que la Comisión haya aportado al Tribunal de Justicia la información necesaria para que éste pueda pronunciarse con suficiente certeza sobre la existencia del incumplimiento imputado.

70. La declaración del incumplimiento imputado sobre unas bases como éstas descansaría principalmente sobre presunciones. Según jurisprudencia reiterada, corresponde a la Comisión aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que

28 — Véanse los puntos 79 a 85 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción.<sup>29</sup>

71. Considero, por consiguiente, que procede desestimar el segundo motivo por infundado.

## VII. Sobre el incumplimiento de la Directiva sobre las aguas subterráneas

### A. Principales alegaciones de las partes

72. La Comisión considera que el Reino de España ha incumplido los artículos 3, letra b), 5, apartado 1, y 7 de la Directiva sobre las aguas subterráneas al no haber realizado los estudios hidrogeológicos necesarios en la zona afectada por las explotaciones porcinas de las que se trata.

73. En su opinión, los estudios hidrogeológicos eran necesarios ya que existían vertidos incontrolados de purines de las explotaciones porcinas controvertidas, confirmadas por los procedimientos sancionadores incoados por las autoridades españolas. La Comisión hace referencia a la contaminación por nitratos, en algunos casos elevada, derivada

29 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Paises Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6; y de 26 de junio de 2003, Comisión/España (C-404/00, Rec. p. I-6695), apartado 26, y de 6 de noviembre de 2003, Comisión/Reino Unido (C-434/01, Rec. p. I-13239), apartado 21.

de los purines que ha quedado acreditada mediante diversos estudios reconocidos por las autoridades españolas y en varios análisis. La Comisión considera que los nitratos son una sustancia peligrosa a efectos de la Directiva, ya que está comprendida en el número 3 de la lista II del anexo de la Directiva sobre las aguas subterráneas.

74. El *Gobierno español* replica que las autoridades nacionales han efectuado estudios sobre las condiciones hidrogeológicas en el marco de las medidas de lucha contra los nitratos procedentes de la agricultura sobre la base de la Directiva sobre los nitratos.

75. Añade que posteriormente se han realizado esfuerzos considerables para reducir la concentración en nitratos, objetivo que se ha conseguido en gran medida.

### B. Apreciación

76. Según el artículo 3, letra b), de la Directiva sobre las aguas subterráneas, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para limitar la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de la lista II del anexo de la Directiva con el fin de evitar



la contaminación de estas aguas por dichas sustancias. Para cumplir esta obligación, los Estados miembros deben someter a una investigación, entre otras, a «las acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar dichas sustancias, capaces de ocasionar un vertido indirecto». Esta investigación previa debe incluir, con arreglo al artículo 7 de la Directiva, un estudio hidrogeológico.

77. En el presente caso, la Comisión ha invocado únicamente la contaminación por nitratos constatada en las aguas de la zona afectada. No ha explicado si es posible que las aguas subterráneas hayan resultado afectadas por otros motivos además de la dispersión de purines en los campos.

78. Como ya expuse en mis conclusiones en el asunto C-416/02, no cabe considerar que un nitrato sea peligroso a efectos de la lista II de la Directiva sobre las aguas subterráneas.<sup>30</sup>

79. Señalé asimismo que la dispersión de purines en los campos no puede subsumirse, por lo general, en el concepto de «las acciones de eliminación [...] de [...] dichas sustancias, capaces de ocasionar un vertido

indirecto» en el sentido del artículo 5, apartado 1, primera frase, segundo guión, de la Directiva sobre las aguas subterráneas.<sup>31</sup>

80. En consecuencia, considero que la Directiva sobre las aguas subterráneas no es aplicable en el presente contexto por las mismas razones expuestas en mis conclusiones en el asunto C-416/02<sup>32</sup> y, por tanto, que es infundada la imputación de la Comisión según la cual se ha incumplido esta Directiva al no haberse efectuado un estudio hidrogeológico, sin que sea necesario analizar otras cuestiones, como la relevancia de los diversos estudios hidrogeológicos citados por el Gobierno español.

Por consiguiente, considero que debe desestimarse el tercer motivo por infundado.

## VIII. Sobre el incumplimiento de la Directiva sobre el agua potable

### A. Principales alegaciones de las partes

81. La *Comisión* considera que las autoridades españolas han incumplido el

31 — Véanse los puntos 117 a 121 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

32 — Véase el punto 122 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

30 — Véanse los puntos 110 a 116 de las conclusiones en el asunto C-416/02.

artículo 7, apartado 6, de la Directiva sobre el agua potable, al no haber adoptado las medidas necesarias para que el agua destinada al consumo humano de la zona afectada se ajustase a los requisitos del artículo 7, apartado 1, de la Directiva. Los niveles de nitratos superaron claramente los niveles admisibles recogidos en la cuadro C del anexo I de la Directiva, en concreto, la concentración máxima de 50 mg/l para los nitratos. La Comisión se refiere a una serie de muestras y afirma que las autoridades españolas han permitido que se superen estos niveles máximos en varios municipios de la zona del Baix Ter. La Comisión señala que la Directiva impone una obligación de resultado.

82. El *Gobierno español* no niega que se hayan superado las concentraciones máximas admisibles de nitratos en las redes de distribución de agua de determinados municipios. Alega que posteriormente estos niveles han disminuido de modo significativo. Añade que sí se ha conseguido el objetivo último que persigue la Directiva, al haber informado a este respecto a la población sobre el uso de agua como agua potable.

### B. *Apreciación*

83. Con arreglo al artículo 7, apartado 6, de la Directiva sobre el agua potable, los Estados

miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para que no se superen los valores máximos admisibles establecidos en el anexo I.

84. El Gobierno español no niega que en el momento pertinente, es decir, al expirar el plazo señalado por el dictamen motivado, la concentración de nitratos en varias estaciones de medición de la zona afectada era superior a la concentración máxima admisible de 50 mg/l prevista en el anexo I, sino que se refiere a los esfuerzos realizados para reducir los niveles de nitratos.

85. Ahora bien, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el cumplimiento de la Directiva sobre el agua potable no depende de los esfuerzos realizados para mejorar la calidad del agua potable en el territorio del Estado miembro. El artículo 7, apartado 6, de la Directiva sobre el agua potable no impone a los Estados miembros un mero deber de diligencia, sino una obligación de resultado.<sup>33</sup>

86. Procede constatar, por tanto, que es fundada la imputación de la Comisión según la cual el Reino de España ha incumplido el

33 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2002, Comisión/Irlanda (C-316/00, Rec. I-10527), apartados 37 y 38, y de 25 de noviembre de 1992, Comisión/Reino Unido (C-337/89, Rec. I-6103), apartados 21 y ss.

artículo 7, apartado 6, de la Directiva sobre el agua potable, al haberse sobrepasado, en varias redes públicas de distribución de agua de la zona del Baix Ter, la concentración máxima admisible del parámetro nitratos establecida en dicha Directiva.

En consecuencia, el cuarto motivo está fundado.

## **IX. Costas**

87. A tenor del artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. Dado que los motivos de ambas partes han sido estimados parcialmente, y habida cuenta del carácter, fundado unas veces e infundado otras, de sus alegaciones, propongo, al igual que en el asunto C-416/02, que cada parte cargue con sus propias costas.

## **X. Conclusión**

88. Habida cuenta de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado:

— al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 9 y 13 de la

Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, al no haber tomado las medidas necesarias para garantizar que los residuos procedentes de las instalaciones porcinas ubicadas en la zona del Baix Ter, provincia de Gerona, sean eliminados o valorizados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente y por no contar gran parte de dichas instalaciones con la autorización exigida por la Directiva, ni efectuar los controles periódicos necesarios a dichas instalaciones;

- al haber sobrepasado, en varias redes públicas de distribución de agua del área del Baix Ter, la concentración máxima admisible del parámetro nitratos establecida en el número 20 del apartado C del anexo I de la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, contrariamente a lo exigido por el artículo 7, apartado 6, de dicha Directiva.

- 2) Desestime el recurso en todo lo demás.
  
- 3) La Comisión y el Reino de España cargarán con sus propias costas.