

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 16 de mayo de 2000<sup>1</sup>

1. Mediante el presente recurso, basado en el artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), el Reino de España solicita la anulación de la Decisión 97/825/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997,<sup>2</sup> relativa a la celebración del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio.<sup>3</sup> Reprocha al Consejo haber adoptado este acto, que forma parte de la política común en materia de medio ambiente, basándose en una disposición inadecuada del Tratado.

prios (apartado 2) y de criterios (apartado 3) que el legislador comunitario debe observar en la ejecución de esta política.<sup>4</sup>

3. A tenor del artículo 130 R, apartado 1, del Tratado, los objetivos perseguidos por dicha política son los siguientes:

«— la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;

I. Marco jurídico

— la protección de la salud de las personas;

A. El Tratado

2. El artículo 130 R del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, tras su modificación) define el ámbito de aplicación de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente y establece una serie de objetivos (apartado 1), de princi-

— la utilización prudente y racional de los recursos naturales;

— el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los

1 — Lengua original: francés.

2 — En lo sucesivo, «Decisión 97/825» o también «Decisión impugnada».

3 — DO L 342, p. 18; en lo sucesivo, «Convenio».

4 — Véanse las sentencias de 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec. p. I-4301), apartado 36, y *Bettati* (C-341/95, Rec. p. I-4355), apartado 34.

problemas regionales o mundiales del medio ambiente».

4. El artículo 130 R, apartado 4, del Tratado precisa el alcance de la competencia exterior de la Comunidad en materia de medio ambiente. Consagra el principio de competencia concurrente de los Estados miembros y de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales en el ámbito del medio ambiente con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.<sup>5</sup> Esta disposición también determina el procedimiento que debe seguirse para adoptar estos actos.

5. En efecto, dicha disposición establece lo siguiente:

«En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228.»

6. El artículo 228 del Tratado CE (actualmente artículo 300 CE, tras su modifica-

ción), disposición general de base en materia de conclusión de acuerdos entre la Comunidad Europea y uno o varios Estados y organizaciones internacionales, determina el conjunto de normas procedimentales relativas a la negociación, la conclusión y la aplicación de estos acuerdos.<sup>6</sup> Se aplica especialmente, con exclusión de cualquier otra disposición, cuando dichos acuerdos se refieren a la política común definida en el artículo 130 R del Tratado.

7. El artículo 228, apartados 2 y 3, párrafo primero, del Tratado dispone lo siguiente:

«2. Sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito, los acuerdos serán concluidos por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que sea necesaria la unanimidad para la adopción de reglas internas, así como para los acuerdos mencionados en el artículo 238.

3. Salvo para los acuerdos contemplados en el apartado 3 del artículo 113, el Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 189 B o el contemplado en el artículo 189 C para la adopción de reg-

5 — Especialmente las correspondientes a la Organización de las Naciones Unidas, al Consejo de Europa o a algunas comisiones permanentes establecidas para la gestión de entornos ecológicos determinados, como la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación.

6 — Sin embargo, este artículo no se aplica a los acuerdos celebrados en el marco de las políticas monetaria [véase el artículo 109 del Tratado CE (actualmente artículo 111 CE)] y comercial comunes [véase el artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación)].

las internas. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no mediar dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse sin él.»

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, y sin perjuicio del artículo 100 A, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará:

8. El artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación) constituye la base jurídica específica de la competencia de la Comunidad en materia de medio ambiente. Determina las Instituciones facultadas para definir esta política y el procedimiento de adopción de decisiones en la materia. Tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, se pueden seguir dos procedimientos distintos para adoptar actos incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 130 R.<sup>7</sup>

— disposiciones esencialmente de carácter fiscal;

— medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos;

9. Así, el artículo 130 S, apartados 1 y 2, establece lo siguiente:

«1. El Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130 R.

— medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

7 — En la época de vigencia del Acta Única Europea sólo existía un procedimiento. En efecto, el artículo 130 S establecía que «el Consejo [decidirá], por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité económico y Social»; desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el artículo 175 CE, apartado 1, ha sido modificado y actualmente establece que el procedimiento de adopción de decisiones de Derecho común en materia de política «medioambiental» será el previsto en el artículo 251 CE.

El Consejo, en las condiciones previstas en el primer párrafo, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.»

## B. La Decisión impugnada

## C. El Convenio

10. La Decisión impugnada se adoptó tomando como base el artículo 130 S, apartado 1, en relación con el artículo 228, apartados 2, primera frase, y 3, párrafo primero, del Tratado, conforme a la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad, del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio, presentada por la Comisión.<sup>8</sup> Constituye el acto mediante el que el Consejo aprobó, en nombre de la Comunidad Europea, el Convenio firmado el 29 de junio de 1994 en Sofía (Bulgaria).<sup>9</sup>

11. Este Convenio tiene por objeto «establecer un marco de cooperación bilateral o multilateral para proteger el medio ambiente acuático, con el fin de prevenir y controlar la contaminación del Danubio y garantizar el uso sostenible de los recursos hidrológicos de los países ribereños».<sup>10</sup>

12. Mediante la celebración de este Convenio, el Consejo persigue permitir que la Comunidad contribuya a lograr los objetivos fijados en el artículo 130 R del Tratado.<sup>11</sup>

13. El artículo 2, apartados 1, 2 y 3, del Convenio, enuncia los objetivos perseguidos por las Partes contratantes. Se trata, esencialmente, de la conservación, en beneficio de todos los Estados ribereños, de la calidad de las aguas del Danubio y, en la medida de lo posible, de permitir la mejora y la utilización racional de este recurso natural.

14. El artículo 2, apartado 7, establece que las Partes contratantes tendrán derecho a adoptar cláusulas de salvaguardia que les permitan adoptar y aplicar medidas de protección más estrictas que las resultantes de las disposiciones del presente Convenio.

15. El ámbito de aplicación del Convenio se define en el artículo 3. Así, el artículo 3, apartado 2, del Convenio precisa que son objeto del Convenio particularmente los proyectos y medidas vigentes<sup>12</sup> «en la medida en que tengan o puedan tener efectos transfronterizos».

8 — DO 1996, C 288, p. 19.

9 — Artículo 1 de la Decisión 97/825.

10 — *Ibidem*, tercer considerando.

11 — *Ibidem*, octavo considerando.

12 — Como el vertido de aguas residuales, la aportación térmica, los proyectos y medidas de obras hidráulicas, el funcionamiento de instalaciones hidráulicas existentes, por ejemplo, embalses y centrales hidroeléctricas; las medidas o actividades relativas a la utilización del agua, como la obtención de energía hidroeléctrica, los transvases y la extracción de agua, la manipulación de sustancias peligrosas para el agua [...]

16. El artículo 5, apartado 1, del Convenio establece que las Partes contratantes «crearán las condiciones y bases internas necesarias para asegurar una protección eficaz de la calidad del agua y un uso sostenible del agua, previniendo, controlando y reduciendo así los impactos transfronterizos».

17. El artículo 6 precisa las medidas específicas de protección de los recursos hídricos del Danubio.

18. El artículo 7 del Convenio enuncia los objetivos y criterios de calidad del agua para la limitación de las emisiones de sustancias peligrosas, independientemente de que provengan de fuentes difusas o localizadas,<sup>13</sup> aplicables a industrias o sectores industriales específicos y a los sectores agrícolas. El artículo 7 también prevé que las aguas residuales municipales deberán ser objeto de un tratamiento particular con el fin de limitar las emisiones de sustancias peligrosas.

19. El artículo 9 del Convenio dispone que «sobre la base de sus actividades nacionales, las Partes contratantes cooperarán en materia de control y evaluación», especialmente en materia de «calidad de los cursos

de agua, control de emisiones, previsión de crecidas y balance hidrológico». <sup>14</sup>

20. Los artículos 10 a 17 contienen disposiciones relativas a las obligaciones en materia de información, a las consultas, al intercambio de información, a la protección de la información suministrada, a la información al público, a la investigación y desarrollo, a los sistemas de comunicación, aviso y alarma y a los planes de emergencia y a la asistencia mutua, respectivamente.

21. El artículo 18 establece una Comisión Internacional cuya misión consiste en elaborar propuestas y recomendaciones dirigidas a las Partes contratantes, para que alcancen los objetivos, cumplan las obligaciones y apliquen las disposiciones del Convenio.

## II. Marco procesal y pretensiones de las partes

22. Este recurso se interpuso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de febrero de 1998.

13 — Por «fuentes localizadas y fuentes difusas de contaminación de las aguas» se entiende «las fuentes de sustancias contaminantes y nutrientes caracterizadas por vertidos bien localizados (fuentes localizadas) o por efectos difusos repartidos por las zonas de captación (fuentes difusas)» [artículo 1, letra f)].

14 — El término «balance hidrológico» designa «la relación que caracteriza el régimen hidrológico natural de una cuenca fluvial completa con arreglo a sus componentes (precipitaciones, evaporación, escorrentía superficial y subterránea). Este concepto abarca además un componente de efectos antropogénicos continuos relacionados con la utilización del agua y que influyen sobre la cantidad de ésta» [artículo 1, letra g)].

23. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 97/825 y que condene en costas al Consejo.

24. El Consejo solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al Reino de España. Con carácter subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia estimara el recurso, solicita que se mantengan los efectos de la Decisión impugnada hasta que se adopte una nueva Decisión.

25. La República Francesa, la Comisión, la República Portuguesa y la República de Finlandia, admitidas a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo, solicitan que se desestime el recurso y se condene en costas al Reino de España.<sup>15</sup>

### III. Motivos y alegaciones de las partes

#### A. Reino de España

26. El Reino de España se declara favorable a la aprobación del Convenio por parte

de la Comunidad<sup>16</sup> y reconoce que la Decisión impugnada está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 130 R del Tratado.<sup>17</sup> Sin embargo, impugna el procedimiento decisorio que dio lugar a la adopción de la Decisión 97/825. Entiende que ésta debería haberse adoptado conforme al procedimiento definido en el artículo 130 S, apartado 2 del Tratado en relación con el artículo 228, apartados 2, segunda frase, y 3, párrafo primero, del Tratado, y no basándose en el artículo 130 S, apartado 1, en relación con el artículo 228, apartados 2, frase primera, y 3, párrafo primero. El único motivo que el Reino de España invoca en apoyo de su recurso se refiere, por tanto, a la elección presuntamente incorrecta del procedimiento seguido por el Consejo para adoptar la Decisión 97/825.

27. En apoyo de este motivo el Reino de España formula esencialmente dos alegaciones.

28. *En primer lugar*, afirma que el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado establece el procedimiento general en el ámbito de la política definida en el artículo 130 R del Tratado. Por su parte, el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado establece el procedimiento especial que debe utilizarse imperativamente cuando la Comunidad decide iniciar acciones con incidencia en las materias o los elementos específicos enumerados en dicho artículo.

15 — A excepción de la República de Finlandia.

16 — El Consejo precisa por lo demás, sin que se le contradiga a este respecto, que sus miembros adoptaron la Decisión 97/825 por unanimidad.

17 — El representante del Gobierno español confirmó precisamente este extremo en la vista.

29. El Gobierno español precisa que el artículo 130 R, apartado 1, del Tratado enumera los objetivos de la política de la Comunidad en el sector del medio ambiente, y los menciona de manera general. Esta política tiende siempre, y por definición, a conservar y mejorar el medio ambiente. Entre los objetivos mencionados figura «la utilización racional y prudente de los recursos naturales». Según el Gobierno español, las medidas relativas a la conservación y mejora de los recursos naturales se incluyen en el apartado 1 del artículo 130 R, que alude a ellos genéricamente.

30. De ello deduce dicho Gobierno que el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado es la disposición adecuada cuando la Comunidad decide emprender acciones generales a favor del medio ambiente. Para emprender estas acciones generales, el Consejo debe decidir con arreglo al procedimiento del artículo 189 C del Tratado CE (actualmente artículo 252 CE).<sup>18</sup>

31. Por el contrario, el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, define el procedimiento especial que debe seguirse cuando la Comunidad decide emprender una de las acciones específicamente contempladas por este artículo. Entre dichas acciones figura, sin limitación o excepción alguna, la «gestión de los recursos hídricos». Por tanto, el artículo 130 S, apartado 2, establece un procedimiento especial en relación con el

procedimiento general establecido en el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado.

32. El Gobierno español afirma que los autores del Tratado adoptaron el artículo 130 S, apartado 2, para poner de manifiesto que el agua, por su carácter de recurso natural absolutamente esencial para la vida humana, merece una atención particular. Cuando una acción basada en el artículo 130 R del Tratado incida en la gestión de este recurso natural, deberá adoptarse siguiendo el procedimiento especial previsto en este artículo. Por tanto, la adopción de actos comunitarios que incidan en la gestión de este recurso natural concreto no puede realizarse sin el voto unánime de los miembros del Consejo.

33. Puesto que el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado no puede interpretarse en el sentido de que sea una norma de Derecho excepcional, el Gobierno español afirma que, en el presente asunto, no se aplica el principio jurisprudencial conforme al cual las normas que establecen excepciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera estricta. Por el contrario, dado que este texto contiene una norma de Derecho especial, es de aplicación preferente y es perfectamente susceptible de una interpretación extensiva.

34. *En segundo lugar*, el Reino de España admite que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la determinación de la base jurídica adecuada de un acto preconiza recurrir a una base jurídica única

<sup>18</sup> — Comúnmente denominado «procedimiento de cooperación».

cuando el contenido y la finalidad de las medidas consideradas se refieren principalmente a un ámbito de actividad (y sus efectos sobre otras políticas sólo tienen carácter accesorio) y recurrir a una base jurídica doble cuando los dos aspectos son igualmente esenciales.<sup>19</sup> No obstante, el Gobierno español considera que esta jurisprudencia no es pertinente en el presente asunto. Afirma que, a diferencia de los asuntos dirimidos hasta el momento en el ámbito del medio ambiente, el acto controvertido no está destinado a la ejecución de dos políticas comunitarias distintas, sino *únicamente* a la consecución de los objetivos definidos en el artículo 130 R del Tratado. Por ese motivo, no se plantea en su adopción ningún problema de concurrencia de bases jurídicas. El único problema que debe resolverse consiste en elegir entre la aplicación de la regla de procedimiento general y la de la regla de procedimiento especial, previstas en un mismo artículo del Tratado, el artículo 130 S.

35. Por tanto, el núcleo del problema radica en la definición del concepto de «gestión de los recursos hídricos».

36. Según el Gobierno español, este concepto debe interpretarse necesariamente de forma amplia. Las medidas de gestión de los recursos hídricos son medidas de administración y de utilización racional del agua por el hombre con el fin de responder a las exigencias de la política comunitaria de

medio ambiente. La gestión de los recursos hídricos comprende, en su opinión, tanto el transporte de mercancías por vía fluvial como el vertido en un río de sustancias residuales.

37. El Reino de España considera que todas las acciones que tienden a evitar la contaminación de las aguas no dejan por ello de ser medidas de gestión de los recursos hídricos. En efecto, desde el momento en que un acto está destinado a regular directa o indirectamente, de manera principal o accesorio, aspectos relativos a la gestión del agua por el hombre, se aplica el procedimiento establecido por el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, aunque el acto de que se trata también incluya medidas destinadas a combatir o a prevenir la contaminación de las aguas.

38. Por el contrario, están excluidas del ámbito de aplicación del artículo 130 S, apartado 2, del Tratado y comprendidas exclusivamente en el artículo 130 S, apartado 1, las acciones destinadas únicamente a evitar la contaminación del agua y a velar por su calidad. Así sucede con 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 utilizados en la agricultura,<sup>20</sup> que no versa sobre el uso del agua por el hombre, sino que tiende únicamente a proteger el agua de los efectos nocivos que sobre ella producen ciertas sustancias esparcidas con fines agrícolas.

19 — Véanse, entre otras, la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, llamada «dióxido de titanio» (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 22.

20 — DO L 375, p. 1.

39. Por ese motivo, el Gobierno español se opone a que el concepto de «gestión de los recursos hídricos» se interprete en el sentido de que impone una distinción entre las acciones destinadas única o fundamentalmente a preservar la calidad del agua —y que, por ese motivo, deben adoptarse conforme al procedimiento previsto por el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado— y las que tienden a regular la utilización cuantitativa del agua y que, por ese motivo, deben adoptarse conforme al artículo 130 S, apartado 2, del Tratado. En apoyo de esta alegación afirma que el Tratado no lleva a cabo esta distinción.

40. Además, el Estado demandante afirma que si no se siguiera la interpretación que propone, el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado quedaría vacío de contenido y privado de todo efecto útil. En efecto, bastaría con incluir las medidas de gestión entre las numerosas normas relativas a la contaminación de las aguas afirmando que, aunque afecten a la gestión de los recursos hídricos, estas medidas están principalmente destinadas a evitar la contaminación de las aguas, para dejar fácilmente sin aplicación la norma especial que jurídicamente se impone.

41. Retomando los objetivos definidos por el Convenio y el contenido de las medidas adoptadas para la realización de estos objetivos, afirma que el Convenio se refiere exclusivamente a la gestión de las aguas del Danubio con objeto de proteger la calidad del agua y desde el punto de vista del desarrollo sostenible de este particular recurso natural que es el agua. Por este motivo, el Gobierno español llega a la

conclusión de que la Decisión 97/825 debería haberse adoptado conforme al procedimiento previsto por el artículo 130 S, apartado 2, en relación con el artículo 228, apartados 2, frase segunda, y 3, párrafo primero, del Tratado.

#### B. *El Consejo y las partes coadyuvantes*

42. El Consejo y las partes coadyuvantes se oponen a este análisis. Afirman que la Decisión impugnada se adoptó sobre una base jurídica adecuada y respetando el procedimiento adecuado de adopción de decisiones.

43. Sus alegaciones se formulan de la siguiente forma.

44. *En primer lugar*, afirman que el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado contiene la regla general del procedimiento de adopción de los actos que permiten alcanzar los objetivos del artículo 130 R del Tratado.

45. A la inversa, el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado enuncia el procedimiento de excepción en la materia. Tal interpretación se deduce del tenor de esta

disposición, que establece expresamente que «*Como excepción al procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1 [...]*». <sup>21</sup> El Consejo señala que la mayor parte de las versiones lingüísticas de esta disposición reproducen este tenor y que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, <sup>22</sup> la interpretación correcta es la que emana de la mayoría de las versiones lingüísticas.

46. El Consejo recuerda que, según jurisprudencia reiterada, toda excepción a una norma general debe interpretarse restrictivamente. <sup>23</sup> Pues bien, admitir la interpretación propuesta por el Gobierno español de la expresión «gestión de los recursos hídricos» que figura en el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, daría lugar a que cada medida comunitaria que se refiriera al agua debería someterse al procedimiento de excepción previsto por esta disposición, lo que privaría de todo efecto útil al principio enunciado en el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado.

47. El Consejo, a quien apoyan todos los coadyuvantes, admite que la dificultad esencial del presente asunto radica en la definición del concepto de «gestión de los recursos hídricos» que figura en el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guión, del Tratado.

48. Según el Consejo, este concepto debe interpretarse por analogía con otros términos del artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guión, en concreto, las «medidas de ordenación territorial» y de «utilización del suelo». El punto en común entre estos tres conceptos se encuentra en la idea de «obras» para mejorar el medio ambiente. Por tanto, el concepto controvertido debe interpretarse en el sentido de que impone a la Comunidad la obligación de atenerse al procedimiento previsto por el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, únicamente en el supuesto de que el acto de que se trate tenga por objeto exclusivo o esencial la gestión del agua, es decir, si está destinado a regular la utilización del agua en su aspecto cuantitativo. Como ejemplo el Consejo cita las medidas destinadas a la realización de obras hidráulicas destinadas a regular las cuencas fluviales o el nivel de su desagüe.

49. En el mismo orden de ideas, el Gobierno francés afirma que el concepto de «gestión de los recursos hídricos» debe interpretarse en el sentido de «dominio de los recursos de las aguas en su aspecto físico». Para ilustrar esta definición indica que están incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 130 S, apartado 2, del Tratado los actos cuya finalidad esencial es regular la utilización de cantidades disponibles de agua (disposición para el riego), el dominio y la regulación de caudales, la construcción de obras destinadas a explotar los recursos de agua (embalses para usos diversos, obras para la navegación, explotación de la energía hidráulica...).

21 — El subrayado es mío.

22 — Sentencias de 22 de abril de 1997, *Road Air* (C-310/95, Rec. p. I-2229), apartados 30 a 33, y de 17 de septiembre de 1997, *Dega* (C-83/96, Rec. p. I-5001), apartados 6 y 13.

23 — Véase, en particular, la sentencia de 12 de diciembre de 1995, *Oude Luttikhuis y otros*, (C-399/93, Rec. p. I-4515), apartado 23.

50. El Gobierno portugués precisa que el concepto controvertido alude predominantemente a los usos o actividades de aprovechamiento económico del agua.

protección y de gestión de las aguas, demuestra que los autores del Tratado deseaban cubrir un sector específico de la legislación relativa al agua.

51. Asimismo, el Gobierno finlandés afirma que este concepto encierra la idea de que se trata de regular los usos del agua. Así, cita los actos destinados a regular la construcción de obras hidráulicas, el uso de la energía hidráulica, el drenaje de aguas para riego.

52. La Comisión afirma que, además de la dimensión puramente física contenida en la expresión «gestión de los recursos hídricos», el concepto controvertido también incide en las acciones que afectan directamente a la soberanía nacional, como los derechos que concede a los Estados miembros el artículo 222 del Tratado CE (actualmente artículo 295 CE).<sup>24</sup> Según la Comisión, el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado es la base jurídica apropiada cuando, con objeto de proteger el medio ambiente, se menoscaba el derecho de propiedad de los Estados miembros. La Comisión precisa que, si las medidas comunitarias interfieren en el derecho que tienen los Estados miembros a disponer de su territorio nacional para realizar proyectos de infraestructura, la acción proyectada por la Comunidad sólo podrá adoptarse basándose en el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado. La elección de esta complicada expresión, en lugar de la más general de

53. En definitiva, el Consejo y los distintos coadyuvantes afirman que la elección del procedimiento que deba aplicarse para adoptar un acto correspondiente a la política común en materia de medio ambiente depende del objetivo y del contenido del acto de que se trate. El artículo 130 S, apartado 1, del Tratado debe ser considerado como el fundamento apropiado de un acto destinado principalmente a proteger la calidad de las aguas *aunque* los aspectos cuantitativos de la gestión de las aguas también resulten afectados, *siempre que* estos aspectos sean accesorios en relación con la finalidad principal de protección de la calidad del agua. Por el contrario, si la finalidad principal del acto es gestionar aspectos cuantitativos de los recursos hídricos, debe adoptarse tomando como base el artículo 130 S, apartado 2.

54. Según estas partes, el análisis tanto de la finalidad como del contenido de las disposiciones del Convenio prueba que la preocupación de las Partes contratantes es adoptar medidas y mecanismos que permitan proteger la calidad de las aguas del Danubio. Las medidas de gestión de los recursos hídricos previstas por el Convenio tienen un carácter meramente secundario. En otras palabras, el Convenio sólo afecta de manera secundaria a los aspectos cuantitativos de las aguas del Danubio y su objetivo principal es combatir su contaminación.

24 — Que dispone que «el presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros».

## IV. Apreciación

### A. Observaciones preliminares

- prive a los Estados miembros o a las Instituciones comunitarias de su derecho a participar activamente en la elaboración de un acto o de oponerse a su adopción, esto es, de influir en el contenido de dicho acto.<sup>27</sup>

55. El único motivo en apoyo de las pretensiones del Reino de España se basa en los vicios sustanciales de forma en el sentido del artículo 173, párrafo segundo, y más concretamente, en la elección pretendidamente incorrecta de la base jurídica elegida por el Consejo para adoptar la Decisión 97/825.

56. Contrariamente a lo que afirma el Gobierno español,<sup>25</sup> se plantea el problema de la concurrencia entre distintas bases jurídicas, aunque el acto impugnado no se refiere a la realización de políticas comunitarias diferentes. En efecto, deberá calificarse de error en la elección de la base jurídica adecuada, constitutivo de una infracción sustancial que afecta a la validez del acto, cualquier error cometido por el legislador comunitario cuando este error:

57. Pues bien, al igual que el error cometido en la elección de la política común afectada por el acto que proyecta adoptarse, el error cometido en la elección del procedimiento pertinente de toma de decisiones —definido en el marco de una política creada por el Tratado o en un artículo del Tratado— priva a los Estados miembros o a las Instituciones comunitarias de su derecho a influir en el contenido de dicho acto. Por ello, este error no sólo es un defecto de forma, sino también un vicio sustancial de forma que puede afectar a la validez del acto.<sup>28</sup>

- se refiera a la elección del artículo adecuado del Tratado,<sup>26</sup> y

58. En el presente asunto, el proceso de adopción de decisiones, que establece el voto por unanimidad de los miembros del Consejo, se estableció para permitir a los Estados miembros disponer de un derecho de veto cuando se atribuyen al legislador comunitario determinadas competencias en

25 — Véase el punto 9 del recurso del Gobierno español.

26 — Véase la sentencia de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, Rec. p. I-869).

27 — Véanse las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), y de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo (C-62/88, Rec. p. I-1527).

28 — *Ibidem*, por analogía.

materias que tradicionalmente estaban reservadas a los Estados miembros,<sup>29</sup> o cuando los Estados miembros y la Comunidad disponen de competencias compartidas en determinados ámbitos<sup>30</sup> y los Estados miembros desean conservar la facultad de orientar de manera determinante la acción de la Comunidad. El error en la elección del procedimiento de adopción de decisiones pertinente en el ámbito de las acciones correspondientes a un mismo título del Tratado, como en el caso del medio ambiente, priva a los Estados del derecho de veto que le ha sido reconocido por el Tratado.

59. De lo anterior se deduce que el litigio que se ha sometido a este Tribunal de Justicia se refiere a la determinación de la base jurídica pertinente de la Decisión impugnada.

## B. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia

60. Es jurisprudencia reiterada que la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto.<sup>31</sup>

61. Además, al objeto de determinar si el acto impugnado fue adoptado basándose en el artículo adecuado del Tratado, es preciso verificar si las medidas consideradas pertenecen principalmente a un ámbito de actuación, en cuyo caso los efectos en los demás ámbitos tienen solamente carácter accesorio, o si los dos aspectos son igualmente esenciales.<sup>32</sup> En el primer supuesto, es suficiente la elección de una sola base jurídica.<sup>33</sup> En el segundo, resulta insuficiente<sup>34</sup> y la Institución comunitaria está obligada entonces a adoptar el acto sobre la base de las dos disposiciones en que funda su competencia.<sup>35</sup> Dicha acumulación queda excluida, sin embargo, cuando los procedimientos previstos en las dos bases jurídicas sean incompatibles.<sup>36</sup> Así ocurre inexorablemente cuando las dos bases jurídicas establezcan procedimientos de toma de decisiones que no confieran las mismas prerrogativas a las Instituciones que participen en la adopción del acto.

62. En el presente caso, el artículo 130 S del Tratado establece, para la adopción de un acto correspondiente a la política definida en el artículo 130 R del Tratado, dos tipos de procedimientos de adopción de decisiones incompatibles. En efecto, el acto fundado en el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado, debe adoptarlo el Consejo por mayoría cualificada, con arreglo al proce-

29 — Por ejemplo, en materia fiscal, véase el artículo 99 del Tratado CE (actualmente artículo 93 CE) y mis observaciones en el punto 95 de estas conclusiones.

30 — En concreto, en materias en las que rige el principio de subsidiariedad [artículo 3 B del Tratado CE (actualmente artículo 5 CE)], como sucede en el caso de la política común de medio ambiente.

31 — Véanse, entre otras, las sentencias de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939, apartado 7), y de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 36.

32 — Véanse, en particular, las sentencias dióxido de titanio, antes citada (apartados 23 y 24), y de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, antes citada (apartados 13, 14 y 20).

33 — Véanse, en particular, las sentencias de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo (C-70/88, Rec. p. I-4529), apartado 17, y de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-271/94, Rec. p. I-1689), apartados 32 y 33.

34 — Véanse, en particular, las sentencias de 30 de mayo de 1989, Comisión/Consejo (242/87, Rec. p. 1425), apartados 33 a 37, y de 7 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-360/93, Rec. p. I-1195), apartado 30.

35 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo (165/87, Rec. p. 5545), apartados 6 a 13.

36 — Véase la sentencia dióxido de titanio, antes citada, apartados 17 a 21.

dimiento definido en el artículo 189 C del Tratado. En cambio, el acto fundado en el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, deberá adoptarlo el Consejo por unanimidad, siguiendo el procedimiento de consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

al mencionar «la gestión de los recursos hídricos», entre las medidas a las que se aplica el procedimiento del artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, era la de subrayar que el agua, por su carácter de recurso natural absolutamente esencial para la vida humana, merece una atención especial. De ello deduce que a todas las acciones relacionadas con el agua, considerada en su *aspecto cualitativo o cuantitativo*, les es aplicable, en principio, el procedimiento específico que exige la unanimidad del Consejo.

63. Por consiguiente, procede delimitar el ámbito de aplicación de las disposiciones del artículo 130 S.

66. Me parece cuando menos contradictorio —por no decir incoherente— señalar, por un lado, que las acciones relacionadas con el agua, considerada en su aspecto cualitativo y cuantitativo, se rigen por el artículo 130 S, apartado 2, y afirmar, por otro lado, que las medidas exclusivamente destinadas a evitar la contaminación del agua se rigen por el artículo 130 S, apartado 1. Dichas medidas están comprendidas, en efecto, dentro del ámbito de aplicación de la política de protección de la calidad del agua. Ahora bien, de seguirse el razonamiento del Reino de España, deberían regirse por el procedimiento previsto en el artículo 130 S, apartado 2.

*C. El ámbito de aplicación respectivo de los apartados 1 y 2 del artículo 130 S del Tratado*

64. El Reino de España afirma que sólo las medidas exclusivamente dirigidas a prevenir la contaminación de las aguas que no contengan ninguna disposición relativa al uso del agua por el hombre, entre las que figura la Directiva 91/676, pueden acogerse al artículo 130 S, apartado 1, del Tratado. En cambio, se rigen por el artículo 130 S, apartado 2, los actos que contengan disposiciones relacionadas directa o indirectamente, principal o accesoriamamente, con el uso del agua por el hombre.<sup>37</sup>

65. En efecto, el Gobierno español estima que la intención de los autores del Tratado

67. Además, hay que destacar que las medidas destinadas a evitar la contaminación del agua incluyen con suma frecuencia disposiciones que influyen sobre la forma en que el hombre está autorizado a utilizar el agua. Así sucede, por otra parte, con determinadas disposiciones de la Directiva 91/676 que, según el Reino de España, está fundada válidamente, sin embargo, en el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado. Dicha Directiva tiene por objeto impedir

37 — Véanse, en particular, los apartados 12 a 14 y 33 del escrito de réplica del Gobierno español.

que los agricultores ejerzan su actividad de manera que provoque o acentúe la contaminación causada por nitratos de las aguas dulces y de las aguas subterráneas. Impone, en consecuencia, a los Estados miembros que adopten determinadas medidas que tienen una influencia directa o indirecta sobre la manera en que sus agricultores utilizan el agua. Así, el artículo 5 de la citada Directiva incluye disposiciones que prohíben a los agricultores verter directamente las aguas residuales con alto contenido de nitratos o los compuestos nitrogenados en los ríos y que les obligan a almacenar los estiércoles. Contrariamente a lo afirmado por el Reino de España, dicha Directiva, que tiene por objeto exclusivo evitar la contaminación del agua, contiene, sin embargo, determinadas disposiciones que tienen una influencia directa e indirecta sobre el uso del agua por el hombre.

68. Por consiguiente, el criterio propuesto por el Reino de España para distinguir las acciones que se rigen por el artículo 130 S, apartado 1, de las que se rigen por el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado, no es adecuado.

69. A mi juicio, de los artículos del Tratado relativos a la política medioambiental común se deduce que a todas las acciones de la Comunidad destinadas a proteger el conjunto de los recursos naturales comunes, incluida el agua, considerados en su aspecto cualitativo o cuantitativo, les es aplicable en principio el procedimiento general establecido por el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado.

70. Dicha lectura se desprende del propio tenor del artículo 130 S, apartado 1, que dispone claramente, recordémoslo, que:

«El Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130 R.»

71. Mediante el empleo del presente de indicativo<sup>38</sup> y la remisión general al conjunto de los objetivos mencionados en el artículo 130 R del Tratado, sin que se formule reserva alguna, los autores del Tratado indican expresamente que dicho texto establece una norma imperativa de alcance general.<sup>39</sup>

72. La lectura de los artículos 130 S, apartado 1, en relación con el artículo 130 R, apartado 1, del Tratado confirma dicha interpretación.

73. El artículo 130 R, apartado 1, define los objetivos de la política común en materia de medio ambiente. No establece

38 — En todas las versiones lingüísticas del Tratado, la construcción de dicha frase, el modo así como el tiempo del verbo utilizado indican de manera clara e inequívoca que el Consejo está obligado a observar dicho procedimiento (presente de indicativo en las versiones alemana, danesa, francesa, griega, italiana y neerlandesa; modo indicativo en la versión finesa y futuro de indicativo en las versiones inglesa, española, irlandesa, portuguesa y sueca).

39 — Véase la sentencia de 21 de marzo de 2000, Greenpeace France y otros (C-6/99, Rec. p. I-1651), apartados 28 a 30.

ninguna restricción respecto al ámbito de aplicación material de dicha política. Establece con carácter general como uno de los objetivos de la política de referencia el de velar por que los recursos naturales sean utilizados de manera prudente y racional.

76. La expresión «utilización prudente» significa que la política común en materia de medio ambiente debe ir dirigida a prevenir los riesgos de contaminación que puedan sufrir los recursos naturales. Se pone de esta forma énfasis en la necesidad de prever *medidas destinadas a conservar la calidad* de los recursos naturales.

74. Al hablar de «recursos naturales», se distinguen tradicionalmente los recursos naturales renovables (como el agua, el aire, la fauna y la flora) y los recursos naturales no renovables (como determinadas materias primas, determinados minerales o metales como el petróleo, el gas natural, el uranio, el oro...).

75. El objetivo de la «utilización prudente y racional de los recursos naturales» refleja la idea según la cual las acciones de protección que afectan a los elementos específicos del medio ambiente constituidos por los recursos naturales deben llevarse a cabo respetando determinadas normas precisas.<sup>40</sup>

77. La expresión «utilización racional» indica que la política medioambiental común va dirigida a evitar todo despilfarro, a utilizar únicamente la cantidad de recursos naturales que pueda satisfacer las necesidades actuales del hombre de forma que no resulten perjudicadas las necesidades de las generaciones futuras. El objetivo de «desarrollo sostenible»<sup>41</sup> inherente a la política común en materia de medio ambiente se aborda de este modo a través de la norma según la cual los recursos naturales deben utilizarse de manera racional. Se insiste aquí en la necesidad de aplicar *medidas destinadas a conservar la cantidad* de los recursos naturales.

78. Las medidas que han de adoptarse para alcanzar el objetivo «de la utilización prudente y racional de los recursos naturales» difieren según el tipo de recursos naturales de que se trate.

40 — Véanse, en particular, la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO C 112, pp. 1 y ss., especialmente p. 40; EE 15/01, p. 7), así como las Resoluciones del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativas a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO C 139, pp. 1 y ss., especialmente p. 12, denominada también «Primer Programa de Acción»); de 7 de febrero de 1983, (1982-1986) (DO C 46, pp. 1 y ss., especialmente p. 29, denominada también «Segundo Programa de Acción»), y de 19 de octubre de 1987 (1987-1992) (DO C 328, pp. 1 y ss., especialmente p. 29, denominada también «Tercer Programa de Acción»).

41 — Para más información sobre el contenido de este concepto, véanse los puntos 54 a 57 de mis conclusiones de 7 de marzo de 2000, en el asunto First Corporate Shipping (C-371/98), sentencia de 7 de noviembre de 2000, Rec. p. I-9235, I-9237.

79. Si se trata de proteger recursos naturales renovables, las medidas preconizadas deben ir dirigidas a favorecer una utilización moderada que permita su renovación periódica. Por ejemplo, en el caso del agua, podría establecerse que no se realicen extracciones de la capa freática, para que no se agoten los recursos.

80. Por lo que se refiere a los recursos naturales no renovables, las medidas establecidas deben impedir su agotamiento rápido. Podría tratarse, por ejemplo, de establecer prohibiciones de explotación, extracción o utilización de los recursos naturales en vías de agotamiento, o incluso de supeditar la extracción o utilización de recursos naturales no renovables a autorizaciones de explotación, conforme a un ritmo y una intensidad estrictamente establecidos.

81. De la lectura del artículo 130 R, apartado 1, en relación con el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado se desprende, pues, que *a todas las acciones* de la Comunidad destinadas a *conservar cualitativa o cuantitativamente el conjunto de los recursos naturales*, entre los cuales figura también el agua, les es aplicable *en principio* el procedimiento previsto por el artículo 189 C del Tratado.

82. De lo antedicho se desprende que el recurso natural específico constituido por el agua no está excluido, en principio, del ámbito de aplicación del artículo 130 S, apartado 1, del Tratado.

83. Por lo que respecta al ámbito de aplicación del artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guión, del Tratado, del tenor literal de dicho artículo se desprende expresamente que únicamente se exige la votación por unanimidad del Consejo si las medidas adoptadas se refieren a determinados actos como, en particular, las medidas de «gestión de los recursos hídricos». Para identificar las acciones que están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del citado artículo es preciso, pues, que definamos el concepto de «gestión de los recursos hídricos».

#### D. El concepto de «gestión de los recursos hídricos»

84. Según el Reino de España, el concepto de «gestión de los recursos hídricos» se confunde con el más genérico de «gestión» o de «utilización del recurso natural específico constituido por el agua». Esta definición da lugar a que todas las medidas relacionadas directa o indirectamente, principal o secundariamente, con los aspectos cualitativos o cuantitativos relativos al agua se rijan, en principio, por el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado.

85. Dicha definición no puede aceptarse, en particular, porque de la lectura del artículo 130 S, apartado 1, en relación con el artículo 130 R, apartado 1, del Tratado se deduce que el agua, como recurso natural específico, no está excluida, en principio, del ámbito de aplicación del

artículo 130 S, apartado 1. El concepto de «gestión de los recursos hídricos» posee, a mi juicio, un sentido preciso que no se confunde con el de «gestión del recurso natural específico constituido por el agua», sino que constituye un elemento especial de este último concepto. El concepto controvertido está incluido, pues, dentro del concepto de «política de defensa del recurso natural compuesto por el agua».

86. Hay que señalar que la elección de la interpretación semántica para definir el concepto controvertido es insatisfactoria, debido a la variedad de expresiones y de significados en las diversas versiones lingüísticas del Tratado.<sup>42</sup>

87. A mi juicio, las disposiciones del artículo 130 S, apartado 2, únicamente pueden interpretarse en relación con el artículo 130 R del Tratado que dispone, como ya sabemos, que, para garantizar una protección eficaz del medio ambiente, el legislador comunitario deberá adoptar determinadas medidas concretas que se inspiren en los principios enumerados en el apartado 2 y respeten los criterios recogidos en el apartado 3. Además, me parece que los motivos que condujeron a los autores del Tratado de la Unión Europea a establecer el procedimiento específico previsto en el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado pueden aclarar el contenido de dicho concepto.

88. El artículo 130 S, apartado 2, del Tratado enumera con carácter taxativo *tres categorías de actos* a los que es aplicable el procedimiento específico por él descrito.

89. Estas tres categorías de medidas tienen en común que, aun cuando tienen por finalidad primordial garantizar la protección del medio ambiente, las Instituciones comunitarias se ven obligadas, para llevar a cabo sus acciones, a intervenir o interferir, de manera incidental o accesorio, en ámbitos que pertenecían tradicionalmente al poder soberano de los Estados miembros, como la energía, la ordenación del territorio y el régimen tributario, y sobre los cuales estos últimos consideran aún que poseen amplias competencias.

90. Por ello, cuando la ejecución de las acciones adoptadas por las Instituciones comunitarias implica la intervención de la Comunidad en dichos ámbitos, los autores del Tratado han decidido que la votación por unanimidad de los miembros del Consejo debía constituir la regla, para que cada Estado miembro pudiese ejercer su derecho de veto.

91. El artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión primero, del Tratado precisa *en primer lugar* que el Consejo deberá adoptar por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, «disposiciones esencialmente de carácter fiscal».

42 — Véanse, en particular, los diversos análisis semánticos propuestos tanto por el Estado demandante como por los diferentes Estados miembros que intervienen en el presente litigio.

92. El artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión primero, del Tratado, en relación con el artículo 130 R del Tratado debe interpretarse en el sentido de que únicamente las medidas de carácter esencialmente fiscal dirigidas a proteger el medio ambiente deberán adoptarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero.

93. Entre las «disposiciones esencialmente de carácter fiscal», en el sentido del artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión primero, pueden citarse determinadas medidas de bonificación fiscal a favor de los operadores económicos que utilizan «energías limpias».

94. Hay que citar asimismo los «ecoimpuestos» —impuestos específicos armonizados que recaen sobre los usuarios de productos contaminantes—<sup>43</sup> cuyo establecimiento responde a las exigencias del principio de que quien contamina paga.

95. El procedimiento específico establecido en el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión primero, del Tratado puede asimilarse al previsto en el artículo 99 del Tratado, que obliga al Consejo a pronunciarse por unanimidad en el ámbito de la armonización fiscal relativa a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impues-

tos sobre consumos específicos y otros impuestos directos. Este derecho de veto concedido a los Estados miembros responde a una opción política seguida por los autores del Tratado. En la fase actual de evolución del proceso de integración comunitaria, los Estados miembros desean conservar amplios poderes cuando los actos de la Comunidad se refieran a medidas esencialmente de carácter fiscal destinadas a proteger el medio ambiente, debido a las consecuencias que tales actos pueden tener en su economía nacional. Para la adopción de tales medidas han establecido, en consecuencia, el acuerdo unánime de los miembros del Consejo.

96. La *segunda categoría* de actos que se rigen por el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión tercero, del Tratado se refiere a las «medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético».

97. El artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión tercero, del Tratado, en relación con el artículo 130 R del Tratado, debe interpretarse en el sentido de que únicamente los actos que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético, deberán adoptarse conforme al procedimiento establecido por el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero.

43 — Véase, en particular, la Propuesta de Directiva (92/ C 196/01) del Consejo por la que se establece un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía (DO 1992, C 196, p. 1).

98. Deben asimilarse dichas disposiciones a la Declaración nº 9 anexa al Acta Única Europea, que señalaba que «la Conferencia confirma que la acción de la Comunidad con respecto al medio ambiente no deberá interferir en la política nacional de explotación de los recursos energéticos». Esta Declaración se adjuntó al Acta Única Europea porque los Estados miembros temían que la lectura del artículo 130 R en relación con el artículo 130 S del Tratado permitiese al legislador comunitario usurpar o limitar sus derechos a explotar determinados recursos naturales necesarios para la definición y la ejecución de su política energética,<sup>44</sup> en un momento en el que la energía no figuraba entre las misiones encomendadas a la Comunidad con arreglo al artículo 3 del Tratado CE (actualmente artículo 3 CE, tras su modificación).<sup>45</sup>

99. Dicha Declaración no fue confirmada por el Tratado de la Unión Europea. Por el contrario, los autores del Tratado de la Unión Europea modificaron el artículo 130 S y completaron dicha disposición insertando el apartado 2, que prevé expresamente

que la Comunidad podrá, en aras de la protección del medio ambiente, adoptar medidas que puedan interferir en el ámbito de la política energética definida por los Estados miembros. En el mismo orden de ideas, hay que subrayar que la Comunidad tiene reconocida, desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, determinadas competencias en materia energética. El artículo 3, letra t), del Tratado CE [actualmente artículo 3 CE, letra u)] establece en este sentido que la acción de la Comunidad implicará «medidas en los ámbitos de la energía [...]». Del mismo modo, el Quinto Programa de actuación a favor del medio ambiente<sup>46</sup> señala que «la política energética va a ser un factor clave en la consecución de un desarrollo sostenible»<sup>47</sup> y la Resolución del Consejo, de 8 de julio de 1996, sobre el Libro blanco «Una política energética para la Unión Europea»<sup>48</sup> precisa que, para garantizar un crecimiento económico duradero, la Comunidad debe aplicar una política energética mediante la elaboración de una estrategia a largo plazo de abastecimiento energético eficaz y seguro que favorezca un medio ambiente sano.

100. Entre las medidas «que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético», pueden citarse determinadas medidas que obligarían a los

44 — La energía fabricada partiendo de determinados recursos naturales, como el petróleo, el gas natural y el uranio, podría haber sido objeto de acciones decididas por parte de la Comunidad con fines de «utilización prudente o racional de dichos recursos naturales» (véanse los puntos 75 a 80 de las presentes conclusiones).

45 — De dicha Declaración se desprende que los metales, como recursos naturales que pueden extraerse del suelo, no resultaban afectados por la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente. Únicamente resultaban afectados cuando era preciso prevenir los riesgos para el medio ambiente creados por su explotación [véanse, en particular, las diferentes Decisiones del Consejo relativas a la lucha contra la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar y, en particular, la Decisión 81/971/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, por la que se establece un sistema comunitario de información para el control y la disminución de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar (DO L 355, p. 52; EE 15/03, p. 79), derogada y sustituida por la Decisión 85/857/CEE del Consejo, de 6 de marzo de 1986 (DO L 77, p. 33)].

46 — Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DO 1993, C 138, p. 5, también denominado «Quinto Programa de actuación». Este programa, que abarca el período 1992-2000, se titula: «Hacia un desarrollo sostenible». Es una consecuencia de la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DO C 138, p. 1).

47 — Quinto Programa de actuación, p. 31.

48 — DO C 224, p. 1.

Estados miembros a construir presas hidráulicas de producción de energía con el objetivo de proteger determinados recursos naturales no renovables utilizados para la fabricación de energía, como el petróleo, pero explotados de forma que los recursos naturales de referencia podrían agotarse a corto plazo de no adoptarse medidas de protección de los mismos. Puede aludirse también, en sentido inverso, a determinadas medidas que prohibirían la construcción de presas hidráulicas para la producción de energía con el fin de evitar que determinadas regiones de la Comunidad se vieran privadas de agua.

101. La elección del procedimiento previsto en el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado para la adopción de dichas medidas constituye asimismo el resultado de una opción política. En la fase actual de evolución del proceso de integración comunitaria, los Estados miembros desean conservar amplias competencias en el ámbito de la política energética, debido a las consecuencias que pueden tener dichas medidas para su economía nacional. En la medida en que la ejecución de dichas acciones puede desarrollar sus efectos en sectores sensibles de la economía de los Estados miembros, provocar interferencias en ámbitos tradicionalmente reservados a estos últimos y, por lo que se refiere especialmente a la política energética, tener consecuencias para una materia dependiente del poder cuasisoberano de los Estados miembros, estos últimos han sujetado la adopción de este tipo de medidas al acuerdo unánime de los miembros del Consejo.

102. *La tercera y última categoría* de medidas comprendidas dentro del artículo

130 S, apartado 2, párrafo primero, guión segundo, del Tratado se refiere a la «ordenación territorial y de utilización del suelo [...] la gestión de los recursos hídricos».

103. Del artículo 130 R en relación con el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión segundo, se desprende que únicamente las medidas que tienen por objeto proteger el medio ambiente y que se refieren a la «ordenación territorial y de utilización del suelo y a la gestión de los recursos hídricos» deberán adoptarse conforme al procedimiento establecido por el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero.

104. Para una mejor comprensión del sentido de dichas disposiciones, hay que partir del concepto de «medio ambiente». El concepto de «medio ambiente», al igual que el de «política (o acciones) en el ámbito del medio ambiente» no han sido definidos en los artículos 130 R y 130 S por los autores del Acta Única Europea. Esta laguna no la han colmado ni el Tratado de la Unión Europea ni el Tratado de Amsterdam. La ausencia de definición de dichos conceptos no es involuntaria. Elaborar una lista exhaustiva del contenido de tales conceptos podría petrificar unos conceptos que evolucionan paralelamente a los avances científicos y técnicos. Así, en el Quinto Programa de actuación, se recomienda a los Estados miembros que tengan en cuenta, a la hora de definir la política medioambiental, los avances realizados en el descubrimiento de técnicas no contaminantes, especialmente en el sector de la ingeniería genética, y exploren nuevas

industrias aún no explotadas. Paralelamente, se invita a la Comunidad, en particular, a realizar aportaciones importantes en los ámbitos de la bioética y de la formulación y el apoyo de programas de investigación prioritarios.<sup>49</sup>

105. Sin embargo, ya en 1971 la Comisión proponía algunas definiciones. A su juicio, se entendía por medio ambiente «el conjunto de elementos que modela, a través de complejas relaciones, los entornos, medios y condiciones de vida del hombre y la sociedad».<sup>50</sup> La Comisión precisaba que la política medioambiental abarcaba tres ámbitos distintos: el medio ambiente físico, social y cultural del hombre. Prosiguiendo el análisis de dichos conceptos,<sup>51</sup> subrayaba que la protección del medio ambiente físico se caracterizaba por la reducción de las contaminaciones y las emisiones, la ordenación de las ciudades y del campo, mediante el establecimiento de redes de transporte y de comunicación. La mejora de los sistemas de atención sanitaria, de los niveles de rentas, de la seguridad en el empleo, de las condiciones de trabajo, de vivienda y de formación, permitía conservar el medio ambiente social del hombre. Por último, la protección del medio ambiente cultural se distinguía por actuaciones a favor de la conservación de los parajes urbanos y rurales, por la mejora de los niveles de enseñanza y de información y de las estructuras culturales y de ocio.

106. Me parece, por tanto, que las medidas que deben adoptarse con arreglo al artículo 130 R en relación con el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, guión segundo, del Tratado, son las que van encaminadas a conservar o mejorar la calidad del medio ambiente físico, social y cultural del hombre. Se trata en este sentido, en especial, de permitir la ordenación de las ciudades y del campo, de contribuir a la creación de redes de transporte y comunicación adaptadas a la evolución de las costumbres.

107. La consecución de dicho objetivo requiere, a buen seguro, la realización de trabajos de gran envergadura, la construcción de obras destinadas a ordenar el territorio conforme a los intereses medioambientales. Pensamos, claro está, en la construcción de autopistas, de redes de ferrocarril, pero también en la realización de obras hidráulicas tanto para suministrar agua potable a una zona que esté privada de ella habitual o provisionalmente<sup>52</sup> como para permitir el transporte de mercancías o de personas<sup>53</sup> con el fin de evitar los perjuicios causados por el transporte por carretera a los habitantes, a la fauna y a la flora de la zona afectada por las medidas.

108. El concepto de «gestión de los recursos hídricos», interpretado a la luz de los otros dos conceptos a los que hace referen-

49 — Antes citado (nota a pie de página 46).

50 — Primera comunicación sobre la política de la Comunidad en materia de medio ambiente de 22 de julio de 1971 [doc. SEC(71) 2616 final].

51 — Comunicación de la Comisión al Consejo sobre un programa de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente presentada el 24 de marzo de 1972 (DO C 52, p. 1).

52 — Por ejemplo, debido a fenómenos climáticos (sequía en determinadas zonas de Europa que priva a los habitantes de recursos hídricos durante determinados períodos del año) o geográficos (algunas islas privadas de fuentes de agua potable) [...].

53 — Por ejemplo, la construcción de obras, como los canales, que permiten el transporte de mercancías y de personas.

cia el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guión, del Tratado, evoca, pues, la idea de obras en el medio acuático perteneciente a los Estados miembros<sup>54</sup> motivadas por un prurito de ordenación del territorio comunitario, con el objetivo de mejorar la calidad de la vida humana.<sup>55</sup> Las incidencias de las medidas adoptadas a tal efecto en los derechos reconocidos a los Estados miembros por el artículo 222 del Tratado son evidentes, al igual que las implicaciones económicas que tienen dichas medidas para los Estados miembros. En la medida en que la realización de dichas actuaciones interfiere con frecuencia en el derecho de propiedad tal y como es reconocido por los Estados miembros y en la competencia cuasisoberana de estos últimos en materia de ordenación de su territorio, en la fase de evolución del proceso de integración comunitaria, los autores del Tratado se propusieron sujetar la adopción de tales medidas al acuerdo unánime de los miembros del Consejo.

ordenación del territorio comunitario, con el objetivo de mejorar la calidad de la vida humana. Así sucede con las medidas que implican la realización de obras destinadas no sólo a suministrar agua potable a una zona privada de ella habitual o provisionalmente<sup>56</sup> o a racionar la cantidad de agua utilizada en una zona determinada para evitar la no renovación de este recurso natural vital para el hombre, sino también a permitir el transporte de mercancías o de personas, con el fin de evitar los perjuicios causados por el transporte por carretera a los habitantes, a la fauna y a la flora de la zona afectada por las medidas. En cambio, no están comprendidas en dicha disposición las medidas que imponen o prohíben la construcción de presas hidráulicas para la producción de energía con el fin de conservar determinados recursos naturales.<sup>57</sup>

109. Los actos comprendidos dentro del concepto de «gestión de los recursos hídricos» y que deben adoptarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 130 S, apartado 2, del Tratado me parece, pues, que son aquellos que suponen la realización de obras en el medio «acuático» de los Estados miembros, obras que pueden modificar la cantidad de agua disponible o de la que disponen aún cada uno de los Estados miembros afectados, y que están motivadas por un prurito de

110. Una vez analizado el objetivo y el contenido de la Decisión impugnada, procederé a verificar si las medidas examinadas consisten exclusivamente, o bien esencial o principalmente, en la realización de obras en el medio acuático de los Estados miembros motivadas por un prurito de ordenación del territorio comunitario, con el objeto de mejorar la calidad de la vida humana. De no ser así, habré de concluir que a la Decisión impugnada no le es aplicable el procedimiento especial establecido por el artículo 130 S, apartado 2, sino el procedimiento general previsto en el artículo 130 S, apartado 1.

54 — A saber, las «aguas territoriales», partes de los mares que son competencia interna de los Estados miembros, pero también los ríos, cursos de agua, estuarios, manantiales, estanques, lagos...

55 — Como la creación de una infraestructura coherente.

56 — Podría tratarse igualmente de programas de regadío y de drenaje.

57 — Véase el punto 100 de las presentes conclusiones.

E. *El fundamento de la Decisión impugnada*

111. El objetivo del Convenio, tal y como aparece recogido en su preámbulo, es doble. Las Partes contratantes declaran no solamente que quieren proteger la calidad de las aguas del Danubio, sino también permitir una «gestión sostenible, uso racional y conservación de los recursos hídricos».<sup>58</sup>

112. La finalidad del Convenio, tal y como aparece así reflejada en su preámbulo, no permite identificar si su objetivo principal, único o esencial, consiste en la protección de la calidad de las aguas del Danubio o en la voluntad de influir sobre la manera en que las Partes contratantes podrán disponer o utilizar las aguas del Danubio en su dimensión puramente física, en particular, si dichas medidas van encaminadas a poner límites a la posibilidad que tienen de gestionar los recursos económicos constituidos por las aguas del Danubio.

113. En cambio, del tenor del artículo 2, apartados 1 a 3, que establece los objetivos perseguidos por las Partes contratantes, se desprende que el Convenio *tiene por objeto principalmente garantizar la protección de la calidad de las aguas del Danubio* e implica sólo de manera indirecta «en la

medida en que ello sea posible» la utilización racional de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca. Los términos empleados<sup>59</sup> demuestran que el legislador tenía el propósito de asignar a las Partes contratantes obligaciones más estrictas cuando se trataba de proteger la calidad de las aguas del Danubio.

114. Dichas disposiciones establecen, en efecto, lo siguiente:

«1. Las Partes contratantes tendrán por objetivo una gestión hidrológica sostenible y justa, incluida la conservación, la mejora y la utilización racional de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca<sup>60</sup> *en la medida en que ello sea posible*. Además, las Partes contratantes *harán cuánto esté en sus manos para combatir los riesgos ocasionados por accidentes en los que estén involucradas sustancias peligrosas para el agua*,<sup>61</sup> por las crecidas y las heladas peligrosas del río Danubio. Asimismo, tratarán de *contribuir a la reducción de la contaminación* del Mar Negro procedente de fuentes que se encuentren en la cuenca.

59 — Así, se señala que las Partes contratantes «harán cuanto esté en sus manos», «adoptarán todas las medidas jurídicas, administrativas [...]», adoptarán «medidas (urgentes) para reducir la contaminación [...]».

60 — Por «cuenca» del Danubio se entenderá «su zona de captación en la medida en que forme parte del territorio de las Partes contratantes» [artículo 1, letra b) del Convenio].

61 — Esta expresión se refiere específicamente a las «sustancias que presentan un riesgo tan extraordinariamente elevado para los recursos hídricos, que su manipulación requiere medidas de prevención y protección especiales» [artículo 1, letra c), del Convenio].

58 — Párrafo cuarto del preámbulo. Véanse también los párrafos primero, quinto y sexto del preámbulo.

2. En virtud de las disposiciones del presente Convenio, las Partes contratantes cooperarán en los aspectos fundamentales de la gestión de los recursos hídricos y adoptarán todas las medidas jurídicas, administrativas y técnicas oportunas *para al menos mantener y mejorar las actuales condiciones ambientales y de calidad de las aguas del río Danubio* y de las aguas de su cuenca, y para prevenir y paliar en la medida de lo posible los cambios y efectos adversos que se produzcan o puedan producirse.

3. Con este fin, las Partes contratantes, conscientes de la urgencia de que se adopten medidas para *combatir la contaminación de las aguas* y para lograr un aprovechamiento racional y sostenible del agua, establecerán prioridades pertinentes e intensificarán, armonizarán y coordinarán las medidas vigentes y previstas a escala nacional e internacional en toda la cuenca que tengan por objetivo un desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente del Danubio. Este objetivo se dirige en particular a garantizar el uso sostenible de los recursos hídricos para fines municipales, industriales y agrícolas, *a la conservación y restauración de ecosistemas y a cumplir otros requisitos relacionados con la salud pública.*»<sup>62</sup>

115. Las disposiciones del Convenio dedicadas a las medidas que las Partes contratantes se comprometen a adoptar con vistas a alcanzar el objetivo perseguido por el Convenio confirman este análisis. En

efecto, el Convenio no recoge ninguna disposición concreta que exija a las Partes contratantes que dispongan de las aguas del Danubio o las utilicen en su dimensión puramente física de manera operativa y conforme a determinados preceptos obligatorios previamente definidos en el Convenio.

116. Así, el artículo 3 del Convenio que delimita su ámbito de aplicación establece, con carácter general, en su apartado 2, que «*son objeto del presente Convenio particularmente los siguientes proyectos y medidas vigentes*<sup>63</sup> *en la medida en que* tengan o puedan tener efectos transfronterizos». <sup>64</sup>

Se entenderá por «impacto transfronterizo», «todo efecto adverso significativo sobre el medio ambiente acuático ocasionado por una modificación de las condiciones del agua atribuible a actividades humanas que afecte a una zona que rebase los límites jurisdiccionales de una Parte contratante. Tal modificación puede tener efectos sobre la vida y la propiedad, la seguridad de las infraestructuras o los ecosistemas acuáticos.»<sup>65</sup>

63 — Como el vertido de aguas residuales, la aportación térmica, los proyectos y medidas de obras hidráulicas, el funcionamiento de instalaciones hidráulicas existentes, por ejemplo, los embalses y centrales hidroeléctricas, los proyectos y medidas en materia de aprovechamiento de las aguas, tales como la obtención de energía hidroeléctrica, los transvases y la extracción de agua, la manipulación de sustancias peligrosas para el agua... [véase el artículo 3, apartado 2, letras a), b), c), d) y e)].

64 — El subrayado es mío.

65 — Artículo 1, letra c), del Convenio.

62 — El subrayado es mío.

De igual modo, el artículo 3, apartado 3, precisa que «el presente Convenio será aplicable a las actividades pesqueras y de navegación interior *en la medida en que tales actividades originen problemas de contaminación de las aguas*». <sup>66</sup>

Partes contratantes adoptarán medidas adecuadas [...] para la utilización sostenible y justa de los recursos hídricos, así como para la conservación de los recursos ecológicos» no impone, sin embargo, ninguna medida operativa a tal fin.

117. Las precisiones proporcionadas por dichas disposiciones <sup>67</sup> limitan el ámbito de aplicación del Convenio a las actividades contaminantes producidas desde el territorio nacional de las Partes contratantes. Las referidas precisiones, relativas a la influencia en el medio ambiente de la actividad humana, demuestran indiscutiblemente que los autores del Convenio tienen la voluntad de luchar contra la contaminación del Danubio, y no la de limitar las competencias de las Partes contratantes en materia de ordenación de su territorio.

120. En efecto, el punto a) de dicha disposición se limita a establecer que las Partes contratantes harán un «inventario de los recursos freáticos que deben protegerse a largo plazo y protección de zonas valiosas para el abastecimiento actual o futuro de agua potable».

118. Otras disposiciones del Convenio confirman mi análisis. El artículo 4, dedicado a las formas de cooperación contemplada en el Convenio, se limita así a prever, en materia de gestión del agua, intercambios de información.

121. En cambio, los puntos b), c), d) y e) del citado artículo disponen que las Partes contratantes adoptarán medidas adecuadas para evitar la contaminación de las aguas del Danubio, en particular, tomando medidas destinadas a limitar la utilización de nitratos, productos fitosanitarios, plaguicidas y otras sustancias peligrosas; <sup>68</sup> para reducir a un mínimo el riesgo de contaminación accidental, mediante medidas preventivas y de control; para evaluar la importancia de los diferentes elementos de los biotopos para la ecología fluvial y para proponer medidas tendentes a mejorar las condiciones ecológicas acuáticas y litorales.

119. Del mismo modo, el artículo 6, relativo a las medidas específicas de protección de los recursos hídricos, establece que «las

<sup>66</sup> — El subrayado es mío.

<sup>67</sup> — Y más concretamente la expresión «en la medida en que [...]».

<sup>68</sup> — A tenor del artículo 1, letra d), del Convenio, se entenderá por «sustancias peligrosas» las «sustancias que tienen efectos tóxicos, carcinogénicos, mutagénicos, teratogénicos o bioacumulativos, especialmente si son persistentes y tienen un impacto negativo importante sobre organismos vivos».

122. De idéntico modo, la parte II del Convenio, relativa a las medidas de cooperación multilateral que las Partes contratantes deberán adoptar para respetar sus compromisos, establece determinadas medidas operativas encaminadas a prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas del Danubio.

123. Así, el artículo 5 está dedicado íntegramente a las medidas de prevención, control y reducción de impactos transfronterizos. Su apartado 2 prevé precisamente que «las Partes contratantes, en común o por separado, adoptarán en particular las siguientes medidas»:

— el punto a) establece que las Partes contratantes elaborarán un «registro de las condiciones de los recursos hídricos naturales de la cuenca del Danubio aplicando una metodología y unos parámetros cuantitativos y cualitativos acordados [...]»;

— el punto b) de esta misma disposición prevé la «adopción de disposiciones jurídicas que establezcan requisitos sobre los vertidos de aguas residuales (incluidos los límites temporales)»;

— el punto d) de la misma disposición obliga a las Partes contratantes a adoptar «disposiciones jurídicas ten-

ientes a reducir la aportación de nutrientes y sustancias peligrosas de fuentes difusas y en particular en lo que se refiere a la aplicación de abonos, productos fitosanitarios y plaguicidas en la agricultura»;

— el punto f) establece que las Partes contratantes tomarán «las medidas adecuadas para evitar los impactos transfronterizos de los residuos y las sustancias peligrosas, en particular los que tienen su origen en las actividades de transporte».

124. En el mismo sentido, el artículo 7 establece determinadas obligaciones operativas en materia de normas que deberán respetarse con el fin de reducir las emisiones y de lograr una mejora de la calidad del agua.

125. Así, su apartado 1 precisa que «las Partes contratantes fijarán, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión Internacional, límites de emisiones aplicables a industrias o sectores industriales específicos en forma de cargas y concentraciones de contaminación y basados en las mejores tecnologías de disminución o supresión de residuos en la fuente [...]».

126. Su apartado 3 dispone que «para los efectos del apartado 1 [...] el Anexo II del presente Convenio contiene una lista de

sectores industriales e industrias y una lista complementaria de sustancias y grupos de sustancias peligrosas cuyo vertido de fuentes localizadas y difusas debe evitarse o reducirse considerablemente. La actualización del Anexo II queda a cargo de la Comisión Internacional».

ción de obras en el medio acuático de los Estados miembros, obras que puedan modificar la cantidad de agua disponible o de la que disponen aún cada uno de los Estados miembros afectados, motivadas por un prurito de ordenación del territorio comunitario, con el objeto de mejorar la calidad de la vida humana. He de concluir, por ello, que a la Decisión impugnada no le es aplicable el procedimiento especial establecido por el artículo 130 S, apartado 2, sino el procedimiento general previsto en el artículo 130 S, apartado 1, del Tratado. En consecuencia, deben desestimarse, por infundados, los motivos invocados por el Reino de España.

127. De dichas consideraciones se desprende que tanto la finalidad del Convenio como su contenido tienen fundamentalmente por objeto garantizar la protección de la calidad de las aguas del Danubio y que las medidas no presuponen la realiza-

## Conclusión

128. Por consiguiente, propongo a este Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al Reino de España.