SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 25 de noviembre de 1992 *

En el asunto C-376/90,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Xavier Lewis y Jürgen Grunwald, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado inicialmente por el Sr. Robert Hoebaer y, posteriormente, por el Sr. Jan Devadder, directeur d'administration del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente, asistido por la Sra. G. Ponnet, Consejera adjunta del ministère de l'Emploi et du Travail, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Bélgica, 4, rue des Girondins,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 80/836/Euratom del Consejo, de 15 de julio de 1980, por la que se modifican las Directivas que establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes (DO L 246,

* Lengua de procedimiento: francés.

p. 1; EE 12/03, p. 214), al no haber adoptado las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para el cumplimiento del apartado 2 del artículo 10 y de los artículos 44 y 45 de la citada Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias y J. L. Murray, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, R. Joliet, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn y D. A. O. Edward, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista,

oídos los informes de las partes en la vista celebrada el 13 de mayo de 1992;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de junio de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de diciembre de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 141 del Tratado CEEA, con el fin de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 80/836/Euratom del Consejo, de 15 de julio de 1980, por la que se modifican las Directivas que establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes (DO L 246, p. 1; EE 12/03, p. 214), al no haber adoptado las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para el cumplimiento del apartado 2 del artículo 10 y de los artículos 44 y 45 de la citada Directiva.

2 La Directiva 80/836, antes citada (en lo sucesivo, «Directiva»), tiene por objeto, tal y como precisan sus considerandos, proteger la salud de los trabajadores, garantizando la prevención y la evaluación de su exposición a las radiaciones, así como su vigilancia médica; asimismo, tiene por objeto proteger la salud de la población a través del establecimiento, en cada Estado miembro, de un sistema de vigilancia, inspección e intervención en caso de accidente.

3 El artículo 6 de la Directiva señala los principios sobre los cuales debe basarse la limitación de las dosis en los casos de exposiciones controlables. Los artículos 8 y 9 determinan los límites de dosis para los trabajadores expuestos.

4 El apartado 2 del artículo 10 determina los límites de dosis para los aprendices y estudiantes de edad comprendida entre los dieciséis y los dieciocho años. Esta disposición establece lo siguiente:

«2. Los límites de dosis para aprendices y estudiantes de dieciséis a dieciocho años que se dediquen a una profesión en la que se expongan a radiaciones ionizantes o que por causa de sus estudios estén obligados a utilizar fuentes, serán iguales a los tres décimos de los límites de dosis anual fijados en los artículos 8 y 9 para los trabajadores expuestos.»

5 El artículo 44 de la Directiva se refiere a la vigilancia de la salud de la población y determina el modo en que deben evaluarse, en los Estados miembros, las dosis recibidas por la población.

6 Finalmente, el artículo 45 de la misma Directiva impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la vigilancia sanitaria de la población e intervenir en caso de accidente.

7 Mediante cartas de 21 de mayo y de 10 de agosto de 1987, el Gobierno belga informó a la Comisión de las medidas nacionales que, a su juicio, garantizarían la adaptación del Derecho interno a la Directiva.

8 En lo que respecta al apartado 2 del artículo 10 de la Directiva, el Gobierno belga se refirió al artículo 20.6.2 del Real Decreto de 28 de febrero de 1963, sobre regulación general de la protección de la población y de los trabajadores contra el peligro de radiaciones ionizantes (*Moniteur belge* nº 98, p. 5206), en su versión modificada por el artículo 9 del Real Decreto de 16 de enero de 1987 (*Moniteur belge* nº 50, p. 3714). Conforme a esta disposición, los límites de dosis para los aprendices y estudiantes de edad comprendida entre los dieciséis y los dieciocho años, que vayan a dedicarse a una profesión durante la cual estarán expuestos a radiaciones ionizantes o que, por sus estudios, estén obligados a utilizar fuentes, serán igual a un décimo, en vez de tres décimos, de los límites de dosis anuales fijados para las personas profesionalmente expuestas. Por consiguiente, los límites establecidos por la normativa belga son más estrictos que los previstos por la Directiva.

9 En cuanto a los artículos 44 y 45 de la Directiva, el Gobierno belga invocó diversas disposiciones de la legislación nacional que, en su opinión, respondían de modo general a las exigencias establecidas en dichos artículos.

10 Por considerar que las medidas nacionales comunicadas no garantizaban, ni una correcta adaptación del Derecho interno al apartado 2 del artículo 10, ni tampoco una adaptación completa a los artículos 44 y 45 de la Directiva, la Comisión inició contra Bélgica el procedimiento previsto en el artículo 141 del Tratado CEEA, al término del cual interpuso el presente recurso.

11 Al haber adoptado Bélgica, con posterioridad a la presentación del escrito de interposición del recurso, las medidas necesarias para garantizar la adaptación del Derecho interno a los artículos 44 y 45 de la Directiva, la Comisión desistió de los cargos relativos a ambas disposiciones, mediante declaración efectuada en la vista y mediante carta de 4 de septiembre de 1992, y solicitó que Bélgica fuera condenada en costas, conforme al apartado 5 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento. El Gobierno belga no formuló objeción alguna contra esta solicitud.

12 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

13 La Comisión considera que el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva no permite a los Estados miembros fijar límites de dosis que se aparten de los previstos en esta disposición, aun cuando aquéllos sean más estrictos.

14 El Gobierno belga afirma, por el contrario, que los límites de dosis previstos en esta misma disposición representan el nivel mínimo de protección que los Estados miembros están obligados a garantizar y que éstos últimos son libres de fijar límites más estrictos si lo consideran oportuno.

15 Por consiguiente, el litigio versa sobre la interpretación del concepto de «límites de dosis» que figura en el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva.

16 A este respecto, es necesario señalar que la redacción del apartado 2 del artículo 10 no permite deducir ningún argumento en favor de una u otra de las tesis expuestas por las partes.

17 Lo mismo sucede con la definición de los términos «límites de dosis» realizada en la letra b) del artículo 1 de la Directiva. En efecto, esta disposición se circunscribe a indicar que los «límites de dosis» son los «límites fijados en la presente Directiva para las dosis resultantes de la exposición de los trabajadores expuestos, de los aprendices, de los estudiantes y del público en general, sin tener en cuenta las dosis procedentes del fondo radiactivo natural y de la exposición sufrida por los individuos a consecuencia de exámenes y tratamientos médicos a los que se hubieren sometido. Los límites de dosis se aplicarán a la suma de la dosis recibida por exposición externa durante el período considerado y la dosis comprometida que resulte de la incorporación de radionucleidos durante el mismo período».

18 La Comisión rebate la interpretación según la cual los límites de dosis constituyen un nivel mínimo de protección, invocando la letra b) del artículo 2 del Tratado CEEA, que confiere a la Comunidad la misión de establecer «normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores».

19 Este argumento debe descartarse. En efecto, la uniformidad de las normas de seguridad no significa que éstas no puedan permitir una protección más estricta.

20 A continuación, procede destacar que ciertos elementos de interpretación permiten afirmar que el concepto de «límites de dosis» del apartado 2 del artículo 10 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que impone un nivel mínimo de protección.

21 En efecto, de la Comunicación de la Comisión, de 31 de diciembre de 1985, relativa a la aplicación de las Directivas 80/836 y 84/467/Euratom del Consejo, de 3 de septiembre de 1984, que modifica la Directiva 80/836 (DO C 347, p. 9), que las normas fijadas en la Directiva 80/836 se basan en recomendaciones de la comisión internacional de protección contra las radiaciones (en lo sucesivo, «CIPR»).

22 Ahora bien, tal y como el Abogado General señala en los apartados 21 a 28 de sus conclusiones, de la publicación nº 60 de la CIPR se desprende, en particular, que todas las radiaciones ionizantes, que vayan más allá de las procedentes del fondo natural, suponen un peligro para la salud humana y que, si bien son aceptadas por razones económicas y sociales, ello no se debe sino a una apreciación de los beneficios que reportan en comparación con los perjuicios que causan.

23 En estas circunstancias, los principios generales en que se basa el sistema de protección radiológica recomendado por la CIPR son: a) La justificación, basada en los beneficios que reporte a la sociedad, de toda práctica que suponga una exposición a las radiaciones ionizantes, b) la optimización de la protección, manteniendo al nivel razonablemente más bajo posible habida cuenta de los factores económicos y sociales, la magnitud de las dosis individuales, el número de personas expuestas y la probabilidad de que se produzcan exposiciones, cuando éstas últimas no sean ciertas, y c) la fijación de límites de dosis.

24 De la misma publicación de la CIPR se desprende que los límites de dosis representan el valor de dosis cuyas consecuencias sobre la salud de las personas, regularmente expuestas a las radiaciones ionizantes, se hallan en el límite de lo tolerable y que, en la determinación de los límites de dosis, intervienen necesariamente apreciaciones que pueden variar según las sociedades afectadas (véanse los apartados 153 y ss., especialmente, apartados 169 y 170 de la publicación nº 60).

25 De ello se deduce que los límites de dosis fijados por la CIPR no constituyen normas absolutas, sino que se publican únicamente a título de orientación y que el principio por el que se rigen es la optimización de la protección.

26 Ahora bien, la Directiva no contiene ningún elemento que permita afirmar que el legislador comunitario se apartó de la postura adoptada por la CIPR en materia de límites de dosis y no dejó a los Estados miembros margen alguno para garantizar una protección más elevada que la exigida por la Directiva.

27 Por consiguiente, procede afirmar, teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y el principio de optimización de la protección, que si el legislador comunitario hubiera pretendido prohibir que los Estados miembros establecieran una protección más elevada que la prevista en la Directiva, así lo habría indicado expresamente en sus disposiciones.

28 De este modo, la interpretación efectuada del apartado 2 del artículo 10, según la cual el concepto de «límites de dosis» constituye un nivel mínimo de protección, queda corroborada por el hecho de que la propia Directiva prevé niveles de protección más elevados. En efecto, del apartado 1 del artículo 7, interpretado en relación con la letra c) del artículo 1 de la Directiva, se desprende que los trabajadores menores de dieciocho años, no deben estar expuestos a dosis superiores a una décima parte de los límites de dosis anuales establecidos para los trabajadores.

29 Si bien es cierto que el apartado 2 del artículo 10 prevé una protección menos elevada para los aprendices y estudiantes de dieciséis a dieciocho años, y que ello puede estar justificado si existen razones válidas, no es menos cierto que, a falta de una disposición expresa en contrario, no puede afirmarse que la Directiva se oponga a que, a la vista del conjunto de factores económicos y sociales, un Estado miembro decida no recurrir a esta posibilidad y garantizar a los aprendices y estudiantes el nivel más alto de protección que la Directiva otorga a los trabajadores de la misma edad.

30 De todas las consideraciones anteriormente expuestas se desprende que debe desestimarse el recurso.

Costas

31 En lo que respecta al desistimiento de la Comisión de las imputaciones basadas en la falta de adaptación del Derecho interno a los artículos 44 y 45 de la Directiva, procede recordar que, a tenor del apartado 5 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. No obstante, a petición de la parte que desista, la otra parte soportará las costas si la actitud de esta última lo justificase. En el presente caso, las dos imputaciones formuladas en el recurso y el consiguiente desistimiento de la Comisión, fueron resultado de la actitud del Reino de Bélgica (véase el apartado 11 anterior). Por consiguiente, el Reino de Bélgica deberá cargar con las costas correspondientes a ambas imputaciones.

32 En lo que respecta a la imputación mantenida por la Comisión, procede recordar que, a tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, ésta deberá cargar con las costas.

33 A la vista de cuanto antecede, procede condenar a cada parte al pago de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Murray

Mancini Joliet Díez de Velasco Kapteyn Edward

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de noviembre de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due