SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 30 de mayo de 1991 *

En el asunto C-361/88,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Ingolf Pernice, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. Martin Seidel, en calidad de Agente, y el Sr. Dietmar Knopp, Abogado de Colonia, y después únicamente por el Sr. Knopp, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de la República Federal de Alemania, 20-22, avenue Émile Reuter,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al no haber adoptado todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la adaptación plena de su Derecho interno a la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO L 229, p. 30; EE 15/02, p. 193),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes

* Lengua de procedimiento: alemán.

de Sala; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg y P. J. G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo
Secretario: Sra. D. Louterman, administrador principal

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las partes en sus informes en la vista de 6 de diciembre de 1990;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de febrero de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de diciembre de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del mismo Tratado al no haber adoptado todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la adaptación total de su Derecho interno a la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO L 229, p. 30; EE 15/02, p. 193).

2 Esta Directiva se orienta, por una parte, a eliminar o prevenir las circunstancias de competencia desiguales que puedan derivar de la existencia de desigualdades entre las diferentes legislaciones nacionales en lo que se refiere a la presencia de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión que puede tolerarse en el aire y, por otra parte, a proteger la salud del hombre y la calidad del medio ambiente. A este objeto prescribe la aproximación de las legislaciones nacionales.

3 El artículo 2 de esta Directiva dispone que los valores límite, es decir, las concentraciones de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión «que no deberán superarse en el conjunto del territorio de los Estados miembros durante unos períodos determinados y en las condiciones estipuladas en los artículos siguientes, a fin de proteger en particular la salud del hombre» son las fijadas en el Anexo I de la Directiva.

4 El apartado 1 del artículo 3 establece que, sin perjuicio de determinadas excepciones que se detallan en el apartado 2, los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para que, a partir del 1 de abril de 1983, las concentraciones de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en la atmósfera no sean superiores a los valores límite que figuran en el Anexo I.

5 El apartado 2 del artículo 10 autoriza de todas formas a los Estados miembros, a título transitorio y con tal que recurran a determinados métodos de muestreo y análisis, a recurrir a valores límite distintos de los del Anexo I, en concreto a los que define el Anexo IV.

6 Con arreglo al apartado 1 del artículo 15, los Estados miembros aplicarán las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a la Directiva en un plazo de veinticuatro meses a contar desde su notificación. Como la Directiva fue notificada a la República Federal de Alemania el 18 de julio de 1980, la adaptación hubo de tener lugar a más tardar el 18 de julio de 1992.

7 La Comisión imputa a la República Federal de Alemania no haber cumplido la obligación que le impone el apartado 1 del artículo 2, de adoptar una norma imperativa, provista de sanciones eficaces, que prohíba expresamente, en todo el territorio nacional, la superación de los valores límite fijados en el Anexo I de la Directiva. Acusa también a la República Federal de Alemania de no haber adoptado las medidas oportunas para garantizar que dichos valores límite se observen efectivamente, como exige el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva.

8 La República Federal de Alemania responde que la protección que persigue la Directiva coincide con la derivada de la Bundesgesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Ley federal de protección contra los efectos nocivos de la contaminación atmosférica, los ruidos, las vibraciones y demás tipos de inmisiones sobre el medio ambiente) de 15 de marzo de 1974 (BGBl. I, p. 721; en lo sucesivo, «Ley relativa a la lucha contra la contaminación»), así como de sus medidas de aplicación. Añade que los resultados concretos que ha obtenido en materia de contaminación por el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión satisfacen ampliamente las exigencias de la Directiva.

9 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este 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.

En relación con la falta de una norma imperativa general

10 El artículo 3 de la Ley relativa a la lucha contra la contaminación define los efectos nocivos sobre el medio ambiente como «inmisiones que, debido a su importancia o duración, pueden ocasionar peligros, inconvenientes o daños considerables al medio ambiente o a la población». No obstante, dicha Ley no establece el límite a partir del cual dichas inmisiones deben considerarse nocivas para el medio ambiente. Con arreglo al artículo 48, corresponde al Gobierno federal adoptar las «disposiciones administrativas generales necesarias para la aplicación» de la Ley, previa consulta a los sectores interesados y obtenida la aprobación del Bundesrat.

11 Al amparo de este artículo 48, el Gobierno de la República Federal de Alemania adoptó en 1974 la primera disposición administrativa general de aplicación de la Ley relativa a la lucha contra la contaminación (en lo sucesivo, «circular técnica "aire"»). Esta disposición se modificó en varias ocasiones, en particular el 27 de febrero de 1986 (GMBl., p. 95). No se discute que el punto 2.5.1 de dicha circular fija, para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión, valores de inmisión que corresponden a los que figuran en el Anexo IV de la Directiva.

12 No obstante, la Comisión opina que esta circular no tiene carácter obligatorio. Además, considera que su ámbito de aplicación es más limitado que el de la Directiva.

13 La Comisión estima que, en el ordenamiento jurídico alemán, las circulares administrativas no se consideran, en general, normas jurídicas. En efecto, la Ley Fundamental, especialmente el apartado 1 del artículo 80, supedita la adopción de reglamentos por la Administración a una serie de requisitos, sobre todo de procedimiento, que no se cumplen en el presente caso. Además, parece que tanto la jurisprudencia como la doctrina reconocen que las circulares administrativas no deben ser obligatoriamente respetadas cuando se presenta una situación atípica, es decir, una situación que el autor de las disposiciones administrativas no podía o no quería resolver dado que debía abordar el problema de forma general. Por otra parte, las disposiciones de la circular no se aplican a las fuentes de contaminación distintas de las instalaciones industriales que en ella se contemplan.

14 La República Federal de Alemania alega que la circular técnica «aire» no es una disposición administrativa ordinaria. En primer lugar fue adoptada según un procedimiento especial, que recurre a representantes de la ciencia, de las personas afectadas, de los medios económicos interesados, de los servicios de transporte y de las autoridades administrativas superiores de los Länder. Seguidamente, como tiene por objeto completar una norma imperativa, reviste el carácter obligatorio que caracteriza a ésta. No deja pues, a este respecto, ninguna facultad discrecional a la Administración. La jurisprudencia nacional confirma, al parecer, este punto de vista. Por último, el concepto general de «efecto nocivo sobre el medio ambiente» contenido en la Ley relativa a la lucha contra la contaminación, se concreta mediante los valores límite prescritos por la circular y dichos valores límite se aplican, por consiguiente, a todos los casos de presencia de anhídrido sulfuroso y de partículas de suspensión en la atmósfera.

15 En este sentido, procede recordar que, según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec. p. I-825), la adaptación del Derecho interno a una Direc-

tiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica y, en función de su contenido, puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de manera suficientemente clara y precisa, para que, si la Directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

16 A este respecto, es necesario indicar que la obligación impuesta a los Estados miembros de fijar valores límite que no deben ser superados durante períodos y en condiciones determinadas, prevista por el artículo 2 de la Directiva, se establece «con el fin de proteger sobre todo la salud del hombre». Ello implica, por consiguiente, que, en todos aquellos casos en los que la superación de los valores límite puede poner en peligro la salud de las personas, éstas tienen la posibilidad de invocar normas imperativas para hacer valer sus derechos. Por otra parte, el establecimiento de valores límite en un texto legal cuyo carácter obligatorio es indiscutible se impone también para que todos aquellos que ejercen actividades que pueden producir inmisiones conozcan exactamente las obligaciones a las que están sometidos.

17 Ahora bien, procede señalar, en primer lugar, que los valores límite prescritos por la Directiva no se establecen más que en la circular técnica «aire» y que esta última sólo tiene un ámbito de aplicación limitado.

18 A diferencia de lo que afirma la República Federal de Alemania, esta circular no se aplica a todas las instalaciones. En efecto, el apartado 1 limita su ámbito de aplicación a las instalaciones sometidas a autorización, especialmente en el sentido del artículo 4 de la Ley relativa a la lucha contra la contaminación, es decir, a aquellas instalaciones que, debido a sus características propias o a su explotación, pueden producir efectos particularmente nocivos sobre el medio ambiente, poner en peligro, dañar de forma considerable o molestar particularmente a la comunidad o a la población. Este mismo apartado impone obligaciones a las autoridades administrativas únicamente cuando examinan, en particular, las solicitudes de autorización para construir, explotar o modificar dichas instalaciones, o cuando posteriormente imponen obligaciones en relación con estas instalaciones o incluso cuando

investigan la naturaleza e importancia de las emisiones originadas por las mismas o las inmisiones procedentes de la zona donde éstas se explotan.

19 En consecuencia, la circular tiene como ámbito de aplicación la población vecina a construcciones o equipamientos muy concretos, mientras que la Directiva tiene un ámbito de aplicación más amplio, que abarca la totalidad del territorio de los Estados miembros. En efecto, como señala acertadamente la Comisión, las inmisiones producidas por el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión pueden tener su causa en algo distinto a las instalaciones sujetas a autorización, por ejemplo en una fuerte densidad de la circulación automóvil, en la calefacción privada o en una contaminación procedente de otro Estado. Dado el carácter general de la Directiva, no puede ser suficiente una adaptación del Derecho interno expresamente limitada a determinadas fuentes de superación de los valores límite que se establecen en la misma y a determinados actos que deben adoptar las autoridades administrativas.

20 En segundo lugar, procede añadir que el objetivo de posibilitar que los particulares ejerciten sus derechos tampoco se cumple en el ámbito de aplicación propio de la circular, a saber, las instalaciones sometidas a autorización. En efecto, las opiniones de la República Federal de Alemania y de la Comisión difieren respecto a la determinación de la medida en que la doctrina y la jurisprudencia alemanas han reconocido a las circulares técnicas un carácter imperativo. La Comisión mencionó una jurisprudencia que niega dicho carácter, en particular en el ámbito fiscal; por su parte, la República Federal de Alemania presentó una jurisprudencia que lo reconoce en el ámbito nuclear. Es necesario indicar que, en el caso concreto de la circular técnica «aire», la República Federal de Alemania no hizo mención de jurisprudencia nacional alguna que reconozca expresamente a dicha circular un efecto directo frente a terceros, aparte de su efecto obligatorio para la Administración. Por lo tanto, no puede alegarse que los particulares están en condiciones de conocer con certeza el alcance de sus derechos, para ejercitarlos en su caso ante los órganos jurisdiccionales nacionales, ni que aquellos que ejercen actividades que pueden producir inmisiones estén suficientemente informados del contenido de sus obligaciones.

21 De las consideraciones precedentes se deduce que no queda probado que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva se haya ejecutado con indiscutible fuerza

imperativa, ni con la especificidad, precisión y claridad exigidas por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.

En relación con la falta de medidas adecuadas para garantizar el respeto de los valores límite

22 La Comisión imputa a la República Federal de Alemania no haber adoptado las medidas adecuadas para garantizar el respeto efectivo de los valores límite establecidos en la Directiva, tal como exige el artículo 3 de la misma. Destaca, en primer lugar, que no hay ningún Reglamento «anti-smog» en los Länder de Bremen y de Schleswig-Holstein. Subraya, a continuación, que los planes de protección de la atmósfera que los Länder tienen que adoptar y ejecutar, con arreglo a los artículos 44 a 47 de la Ley relativa a la lucha contra la contaminación, cuando la contaminación atmosférica puede producir efectos nocivos sobre el medio ambiente, no garantizan el respeto efectivo de los valores límite fijados en la Directiva. En primer lugar, porque dichas medidas no valen para el conjunto de las regiones, sino sólo para ciertas zonas determinadas por los Reglamentos de los Länder. En segundo lugar, porque las autoridades administrativas disponen de una facultad discrecional respecto a la decisión de ejecutar dichos planes de protección de la atmósfera. En tercer lugar, porque no hay ninguna disposición según la cual dichos planes tengan que hacer respetar los valores límite de la Directiva.

23 La República Federal de Alemania alega que los valores límite prescritos por la Directiva no se han superado, de hecho, desde 1983. Precisa que los reglamentos «anti-smog» están previstos únicamente en zonas en que es posible que aparezca una contaminación atmosférica. Añade que sería puro formalismo imponer medidas de prevención en regiones en las que no hay ningún riesgo de que se superen los valores límite prescritos por la Directiva. Señala, aún, que las autoridades administrativas no disponen de margen discrecional alguno en relación con la decisión de ejecutar planes de protección de la atmósfera cuando se presentan amenazas concretas. Por último, señala que, desde el 1 de septiembre de 1990, dichos planes deben respetar los valores límite de la Directiva.

24 Procede, en primer lugar, recordar que la conformidad de una práctica con los imperativos de protección de una Directiva no puede constituir una razón para no adaptar el Derecho interno a dicha Directiva mediante disposiciones que puedan crear una situación suficientemente precisa, clara y transparente para permitir que

los particulares conozcan sus derechos y obligaciones. Tal como declaró este Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851), apartado 25, para garantizar jurídicamente y no sólo de hecho la aplicación completa de las Directivas, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trate.

25 De todo lo anterior se deduce que no puede aceptarse la alegación de la República Federal de Alemania según la cual la Directiva no se incumplió en la práctica.

26 Por lo tanto, procede analizar si las disposiciones invocadas por la República Federal de Alemania garantizan una aplicación correcta de la Directiva.

27 Según el artículo 44 de la Ley relativa a la lucha contra la contaminación, las autoridades competentes, conforme al Derecho aplicable en los Länder, deben analizar de manera permanente la naturaleza e importancia de ciertos tipos de contaminación atmosférica que pueden producir efectos nocivos sobre el medio ambiente en zonas particularmente expuestas. Con arreglo al artículo 47, en su redacción vigente en el momento en que se interpuso el recurso, si estos análisis indican que dichos tipos de contaminación producen efectos nocivos sobre el medio ambiente o que es posible que tales efectos se produzcan en la totalidad o en parte de la zona expuesta, las propias autoridades competentes deben adoptar un plan de protección de la atmósfera para dicha zona.

28 Por su parte, el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva exige que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que las concentraciones de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en la atmósfera no sean superiores a los valores límite.

29 A este respecto, procede señalar que las autoridades competentes de los Länder deben ejecutar los planes de protección de la atmósfera únicamente cuando com-

prueben efectos nocivos sobre el medio ambiente. No obstante, tal como se ha indicado anteriormente, la Ley relativa a la lucha contra la contaminación no establece el límite a partir del cual es posible comprobar efectos nocivos sobre el medio ambiente. Por su parte, la circular técnica «aire» impone obligaciones a las autoridades administrativas sólo cuando realizan actos muy concretos y respecto a instalaciones determinadas. Por lo tanto, no existen normas generales e imperativas en virtud de las cuales las autoridades administrativas quedan obligadas a adoptar medidas en todos aquellos casos en los que los valores límite de la Directiva corren el riesgo de ser superados.

30 De ello se deduce que el ordenamiento jurídico interno no ha sido adaptado al artículo 3 de la Directiva de forma tal que se incluyan todos los casos que puedan presentarse y que la normativa nacional no tiene el carácter imperativo necesario para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.

31 El hecho de que la legislación alemana haya sido modificada una vez interpuesto el recurso no puede alterar esta afirmación. En efecto, es jurisprudencia reiterada que el objeto de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado se determina mediante el dictamen motivado de la Comisión y que, aun en el caso de que el incumplimiento se subsane una vez transcurrido el plazo señalado conforme al párrafo segundo de dicho artículo, la continuación del procedimiento sigue teniendo interés para determinar la base de la responsabilidad en que puede incurrir un Estado miembro, como consecuencia de su incumplimiento, frente a otros Estados miembros, la Comunidad o los particulares.

32 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al no adoptar en el plazo prescrito todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a las disposiciones de la citada Directiva 80/779, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión.

Costas

33 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 República Federal de Alemania, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al no adoptar en el plazo prescrito todas las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límites y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión.**

2) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de mayo de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due