neficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

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. En efecto, 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.

2. 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 80/779 relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión, 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.

3. El objeto de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado se determina mediante el dictamen motivado de la Comisión y, aunque el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo señalado conforme al párrafo segundo del mismo artículo, subsiste un interés en que continúe el procedimiento para sentar las bases 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.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-361/88 *

I. Hechos y régimen jurídico

Mediante 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; en lo sucesivo, «Directiva»), el Consejo reguló

* Lengua de procedimiento: alemán.

la armonización de las legislaciones nacionales en lo concerniente a la presencia de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en el aire.

Conforme a los considerandos de la Directiva, ésta se orienta a eliminar o prevenir las condiciones de competencia desigual que pueden ser consecuencia de la existencia de disparidades entre las distintas legislaciones nacionales, así como la protección de la salud del hombre y del medio ambiente.

El cuarto considerando de la Directiva menciona más específicamente «que, a fin de proteger en particular la salud del hombre, conviene fijar para estos dos contaminantes unos valores límite que no deberán sobrepasarse en el territorio de los Estados miembros durante unos períodos determinados [...]».

El artículo 2 de la Directiva dispone que los valores límite «que no deberán sobrepasarse 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» serán los indicados en el Anexo I de la Directiva.

El artículo 3 de la Directiva, por otra parte, es del siguiente tenor:

«1. 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, sin perjuicio de las disposiciones siguientes.

2. En el caso de que un Estado miembro estime que las concentraciones de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en la atmósfera corran el riesgo, a pesar de las medidas adoptadas, de sobrepasar más allá de la fecha del 1 de abril de 1983 en determinadas zonas los valores límite que figuran en el Anexo I, informará de ello a la Comisión antes del 1 de octubre de 1982.

Comunicará simultáneamente a la Comisión los planes proyectados para mejorar progresivamente la calidad del aire en dichas zonas. Dichos planes, establecidos a partir de informaciones pertinentes sobre la naturaleza, origen y evolución de la contaminación, describirán en particular las medidas adoptadas o que deberán adoptarse así como los procedimientos establecidos o que deberán establecerse por el Estado miembro. Dichas medidas y procedimientos deberán tener como efecto, en el interior de dichas zonas, la reducción de las concentraciones de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en la atmósfera a unos valores inferiores o iguales a los valores límite que figuran en el Anexo I, dentro del plazo más breve posible y, a más tardar, antes del 1 de abril de 1993.»

En virtud del apartado 1 del artículo 15 de la Directiva, los Estados miembros aplicarán las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva en un plazo de veinticuatro meses a contar desde su notificación. En el presente caso, la Directiva fue notificada a la República Federal de Alemania el 18 de julio de 1980, y por lo tanto el Derecho alemán debía adaptarse a la misma el 18 de julio de 1982 a más tardar.

Mediante carta de 6 de mayo de 1986, la Comisión comunicó a la República Federal de Alemania que consideraba que ésta no había adaptado su Derecho a la Directiva en todos sus puntos. La Comisión formuló cinco cargos a este respecto.

Afirmó, en primer lugar, que la República Federal de Alemania no cumplió las obligaciones establecidas por el artículo 2 de la Directiva. Y añadió que tal disposición exige que los Estados miembros adopten una norma coactiva, sustentada por sanciones eficaces, que prohíba de modo expreso, en todo el territorio nacional, sobrepasar los valores límite fijados en el Anexo I de la Directiva. Tal disposición no existe en el Derecho alemán.

En segundo lugar, la República Federal de Alemania no comunicó a la Comisión los planes de mejora de la calidad de aire en el Land de Berlín, como hubiera debido hacer en virtud del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva. Mediante carta de 8 de octubre de 1982, la República Federal de Alemania informó, en efecto, a la Comisión de que, en el Land de Berlín, las concentraciones de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en la atmósfera corrían el riesgo de sobrepasar, después de la fecha de 1 de abril de 1983, establecida por el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, los valores límite previstos en el Anexo I de la Directiva. Según el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, la República Federal de Alemania hubiera debido, en tales circunstancias, comunicar simultáneamente a la Comisión los planes orientados a mejorar progresivamente la calidad del aire en el Land de Berlín, lo cual no hizo.

En tercer lugar, se afirma que la red de estaciones de medición establecidas por la República Federal de Alemania no abarca la totalidad del territorio de este Estado miembro, en contra de lo que exige el artículo 6 de la Directiva. Por otra parte, se añade que la República Federal de Alemania incumplió su obligación de lealtad comunitaria al no indicar a la Comisión, que sin embargo se lo había solicitado, la localización exacta de las estaciones de medición existentes.

En cuarto lugar, según el artículo 6 de la Directiva, leído en relación con los Anexos I y IV de ésta, parece que las estaciones establecidas en aplicación del artículo 6 de la Directiva deben realizar mediciones de modo continuo. La legislación alemana no prevé semejante obligación. La Comisión afirma que interrogó a la República Federal de Alemania sobre si efectivamente se había procedido a mediciones de modo continuo en dicho Estado miembro, pero no obtuvo respuesta. Por lo tanto, procede considerar que no se ha procedido a realizar mediciones continuas en la República Federal de Alemania.

En quinto lugar, desde el momento en que la República Federal de Alemania eligió utilizar los métodos de muestreo y de análisis definidos en el Anexo IV de la Directiva, como el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva le autorizaba a hacer, hubiera estado obligada, en virtud del apartado 3 del artículo 10 de la Directiva, a efectuar unas mediciones en paralelo en una serie de estaciones de medición representativas y a transmitir regularmente los resultados de dichas mediciones a la Comisión, al menos dos veces al año. Añade la Comisión que la República Federal de Alemania admitió, en correspondencia anterior a la carta de requerimiento, que no había cumplido esta obligación.

La Comisión llegó a la conclusión de que la República Federal de Alemania no había cumplido todas las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 2, 3, 6 y 10 de la Directiva. De acuerdo con el artículo 169 del Tratado, requirió a dicho Estado miembro para que éste tuviera la posibilidad de presentar sus observaciones y determinó para ello un plazo de dos meses.

Mediante carta de 4 de septiembre de 1986, la República Federal de Alemania impugnó los cargos contenidos en la carta de requerimiento.

Por lo que respecta al primer cargo, la República Federal de Alemania sostuvo que había adaptado su Derecho interno a los valores límite resultantes de las disposiciones del artículo 2 y del apartado 2 del artículo 10, puestos en relación con el Anexo IV de la Directiva, mediante disposiciones internas de Derecho coactivo.

En este sentido expuso que el artículo 48 de la Ley federal sobre la protección contra los efectos nocivos sobre el medio ambiente de la contaminación atmosférica, de los ruidos, de las vibraciones y otros tipos de perjuicios, de 15 de marzo de 1974 (BGBl. I, p. 721; en lo sucesivo, «Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones»), autoriza el Gobierno de la República Federal de Alemania a aplicar, una vez oídos los medios afectados y obtenida la aprobación del Bundesrat, disposiciones administrativas generales relativas, en particular, a los valores límite de contaminación que no pueden ser sobrepasados por razones de protección de la salud.

En virtud de esta disposición, el Gobierno federal aplicó en 1974 la primera instrucción administrativa general de aplicación de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones (en lo sucesivo, «circular técnica "aire"»). Esta fue modificada en diversas ocasiones y en particular el 27 de febrero de 1986 (GMBl. p. 95), a fin de adaptarla a la Directiva.

Afirma dicho Gobierno que el punto 2.5.1 de la circular técnica «aire» establece, para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión, valores de perjuicio que corresponden a los mencionados en el Anexo IV de la Directiva. Además, el punto 2.5 de la circular precisa que los valores de perjuicio sólo quedan válidamente determinados si se obtienen de acuerdo con el método previsto en el punto 2.6 de la misma circular. Añade que este método corresponde al establecido por el Anexo IV de la Directiva.

La República Federal de Alemania mantiene, por otra parte, que la circular técnica «aire» es una norma de Derecho coactivo.

En este sentido se refiere a una sentencia del Oberverwaltungsgericht Lüneburg de 28 de febrero de 1985, relativa a la central térmica de carbón de Buschhaus (DVBl. 1985, p. 1322), a tenor de la cual «si las disposiciones de la circular técnica "aire" deben ser respetadas también por los tribunales, ello no se debe solamente a que se basan en datos científicos, sino también a causa del procedimiento que ha llevado a su aplicación, a saber, al hecho de que fueron decididas por el máximo nivel del poder ejecutivo, que disfruta de la legitimidad exigida a tal efecto, y esta decisión se produjo según el procedimiento central de determinación previsto por el artículo 48 de la Ley federal relativa a la lucha contra las contaminaciones con la participación de los medios afectados [...]».

En una materia próxima, el Bundesverwaltungsgericht decidió, en una sentencia de 19 de diciembre de 1985 relativa a la central nuclear de Wyhl (DÖV 1986, p. 431), que la base general de cálculo para la exposición a las radiaciones con ocasión de desechos radioactivos en el aire o en el agua (Directiva del Ministro del Interior relativa al artículo 45 del Reglamento relativo a la protección contra las radiaciones, de 15 de agosto de 1979; GMBl. p. 371), tenía como función «concretar la norma de Derecho y

que, en contra de las disposiciones administrativas que sólo interpretan la norma de Derecho, la base general de cálculo se impusiera a los tribunales administrativos en los límites establecidos por la norma de Derecho [...]».

Basándose en este razonamiento, la República Federal de Alemania sostuvo que la circular técnica «aire» es una norma de alcance general: aunque esta circular sólo se aplique, a tenor de su punto 1, a las instalaciones sometidas a autorización en el sentido del artículo 4 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, los valores límite que establece serían de aplicación cualquiera que fuera el origen de la contaminación. En efecto, la circular técnica «aire» concreta la noción jurídica imprecisa de «efecto nocivo para el medio ambiente» contenida en la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones. Este concepto debería tener el mismo alcance cada vez que se utiliza en la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones y en sus correspondientes reglamentos de ejecución.

La República Federal de Alemania expone, por otra parte, que se tomaron las medidas apropiadas para garantizar la observancia efectiva de los valores límite establecidos en la circular técnica «aire», como exige el artículo 3 de la Directiva.

Afirma, en primer lugar, que aplicó una serie de disposiciones legislativas y reglamentarias, que incluían sanciones penales y administrativas y que garantizaban que las concentraciones de sustancias nocivas en el aire permaneciesen por debajo de los valores límite establecidos en la Directiva. Citó en este sentido las modificaciones introducidas, con posterioridad a la adopción de la Directiva de que se trata, en la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, en el Reglamento relativo a la ejecución de esta Ley (cuarto Reglamento de ejecución de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, de 24 de julio de 1985; BGBl. I, p. 1586) y en la circular técnica «aire».

Luego, se adoptaron reglamentos anti-smog en todos los Länder, a excepción de los de Bremen y de Schleswig-Holstein, en los cuales normalmente no se producían concentraciones altas de sustancias nocivas.

Por último, la República Federal de Alemania subraya que, en virtud del artículo 47 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, las autoridades competentes de los Länder deben establecer planes de protección de la atmósfera cuando la contaminación atmosférica haya producido efectos nocivos para el medio ambiente o sea de temer la aparición de tales efectos nocivos.

En virtud de todo lo anterior, la República Federal de Alemania afirma que su sistema jurídico responde en todos los puntos a las exigencias de los artículos 2 y 3 de la Directiva. El primer cargo de la Comisión por lo tanto no estaría fundado.

Por lo que respecta al segundo, relativo a la no comunicación de los planes de mejora de la calidad del aire en el Land de Berlín, la República Federal de Alemania enumera una serie de medidas, ya adoptadas o proyectadas, que tienen como objetivo reducir la contaminación atmosférica en Berlín.

Por lo que respecta al tercer cargo, relativo a la obligación de establecer estaciones de medición para el conjunto del territorio na-

cional, la República Federal de Alemania sostiene que el artículo 6 de la Directiva no le obliga a establecer estaciones de medición con una densidad igual en todo el territorio nacional. Subraya en este sentido que el artículo 6 obliga a establecer estaciones de medición «en particular en las zonas en que los valores límite establecidos en el apartado 1 del artículo 3 puedan alcanzarse o sobrepasarse, así como en las zonas establecidas en el apartado 2 del artículo 3». Por lo tanto, según la Directiva, está justificado establecer un número mayor de estaciones de medición en las zonas con una fuerte contaminación que en las zonas menos contaminadas. La República Federal de Alemania presentó como anexo a su respuesta listas que indicaban la localización de las estaciones de medición. Según estas listas parece que las estaciones cubren la totalidad del territorio del Estado miembro de que se trata.

Por lo que respecta a la cuarta imputación, relativa a la obligación de proceder a mediciones de modo continuado, la República Federal de Alemania señala que, en los Länder en que la contaminación es más fuerte, se procede efectivamente a mediciones continuas. En los Länder en donde se comprueba una contaminación menor, se realizan las mediciones mediante sondeos. En los Länder en que el nivel de contaminación es muy débil, no se procede a medidas mediante sondeos.

Por lo que respecta al quinto cargo, relativo a la obligación de efectuar mediciones en paralelo y a transmitir regularmente los resultados de dichas mediciones a la Comisión, la República Federal de Alemania señala que transmitió a la Comisión los resultados de las mediciones efectuadas en paralelo hasta el 31 de marzo de 1985. Reconoce que el último informe se presentó con retraso y asegura que en lo sucesivo respetará los plazos.

La Comisión consideró que las explicaciones presentadas por la República Federal de Alemania no eran satisfactorias y emitió por lo tanto un dictamen motivado el 12 de noviembre de 1987.

En cuanto al primer cargo, relativo a la falta de una norma que imponga valores límite obligatorios para el conjunto del territorio nacional por lo que respecta a la presencia en el aire de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión, la Comisión sostiene que las disposiciones adoptadas por la República Federal de Alemania no tienen el carácter imperativo y general exigido por el artículo 2 de la Directiva.

De este modo, la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones no establece valores límite generales, que deban respetarse en todo el territorio nacional y que han de aplicarse cualquiera que sea el origen de la contaminación.

Añade la Comisión que la circular técnica «aire» sólo afecta a las instalaciones sometidas a autorización (párrafo primero del punto 1 de esta circular), no se aplica de modo general, sino sólo con ocasión de la concesión de ciertas autorizaciones y cuando se ejercen ciertos controles (párrafo segundo del punto 1 de esta circular) y los valores límite que establece sólo deben respetarse en la zona inmediata a la instalación.

Los Reglamentos anti-smog promulgados por los Länder, que la República Federal de

Alemania ha mencionado en su respuesta al escrito de requerimiento, podrían reunir eventualmente los requisitos de la Directiva. Sin embargo, la República Federal de Alemania no ha proporcionado ningún detalle sobre estos Reglamentos. En particular no ha precisado los valores límite ni los métodos previstos en dichos Reglamentos, impidiendo así a la Comisión comprobar la conformidad de éstos con la Directiva.

Por último, el artículo 47 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, que obliga a los Länder a establecer planes de protección de la atmósfera cuando hayan aparecido o haya riesgo de que aparezcan efectos nocivos para el medio ambiente, es una disposición demasiado vaga. En particular no determina valores límite por encima de los cuales sería obligatorio establecer un plan de protección de la atmósfera.

En cuanto al segundo cargo, relativo a la falta de comunicación de los planes relativos a la mejora de la calidad del aire en el Land de Berlín, la Comisión considera que las medidas descritas en la respuesta a la carta de requerimiento no garantizan el respeto a los valores límite fijados por la Directiva.

En cuanto al tercer cargo, relativo a la obligación de crear estaciones de medición en el conjunto del territorio nacional, la Comisión rechaza la interpretación dada por la República Federal de Alemania al artículo 6 de la Directiva. Según la Comisión, esta disposición obliga a los Estados miembros a crear estaciones de medición en todo el territorio nacional sin que les deje ninguna facultad de apreciación a este respecto.

En cuanto al cuarto cargo, relativo a la obligación de proceder a mediciones de modo continuo, la respuesta dada por la República Federal de Alemania a la carta de requerimiento pone de manifiesto que no se ha procedido a mediciones continuas en ciertos Länder, en particular los de Baviera y de Hesse.

En cuanto al quinto cargo, relativo a la obligación de efectuar mediciones en paralelo y a la transmisión con regularidad de los resultados de dichas mediciones a la Comisión, ésta sostiene que la República Federal de Alemania prescindió de transmitirle los resultados de las mediciones con regularidad al menos dos veces por año, a lo que le obliga el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva.

El 19 de mayo de 1988, la República Federal de Alemania comunicó observaciones a la Comisión en respuesta al dictamen motivado.

En primer lugar subrayó que los resultados concretos obtenidos gracias a las medidas que había adoptado eran ampliamente satisfactorios. Así, desde 1986, no se ha comprobado en ningún caso que se hayan sobrepasado los valores límite establecidos por la Directiva.

Por lo que respecta más en particular al primer cargo, relativo a la falta de una norma que establezca valores límite obligatorios para el conjunto del territorio nacional, la República Federal de Alemania sostiene que la circular técnica «aire» determina valores de perjuicio que valen de modo general y coactivo en la aplicación de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones.

En este sentido precisa que el Oberverwaltungsgericht del Land de Renania del Norte-Westfalia, en una sentencia de 9 de julio de 1987 (DVBl. 1988, p. 152), decidió que, por tratarse de una «disposición administrativa que concreta la norma de Derecho», el punto 2.5.1 de la circular técnica «aire», que establece los valores de perjuicio, se impone a los Tribunales administrativos en el marco de los límites establecidos por la norma de Derecho. El Oberverwaltungsgericht siguió así el razonamiento que el Bundesverwaltungsgericht había adoptado en la citada sentencia de 19 de diciembre de 1985, relativa a la central nuclear de Wyhl. El Oberverwaltungsgericht señaló que la circular técnica «aire» tenía carácter coactivo, puesto que había sido adoptada según el artículo 48 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones y esta última disposición facultaba al Gobierno federal para dictar normas coactivas.

Por lo que respecta a los Reglamentos antismog dictados por los Länder, la República Federal de Alemania precisa que se basan en proyectos-tipo de la comisión de los Länder para la lucha contra la contaminación. Aportó al expediente una «tabla sinóptica de los Reglamentos anti-smog» de marzo de 1987, publicada por la Oficina federal del medio ambiente.

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones sólo concede a las Autoridades de los Länder una facultad de apreciación limitado respecto a la decisión de aplicar o no un plan de protección de la atmósfera. Estas Autoridades están obligadas a establecer un plan de protección de la atmósfera, salvo si existe otro medio de que no se sobrepasen los valores de perjuicio fijados por la circular técnica «aire». Por otra parte, se ha proyectado modificar la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones de modo que el establecimiento y la aplicación de planes de protección de la atmósfera sea obligatorio cuando determinados valores de perjuicio, y en particular los fijados en la Directiva, sean sobrepasados.

Por lo que respecta a los cargos segundo, tercero y cuarto, la República Federal de Alemania aporta ciertas precisiones relativas al plan de mejora de la calidad del aire en el Land de Berlín, así como a la localización y al funcionamiento de las estaciones de medición. Según estas precisiones los tres cargos en cuestión no estarían fundados.

Por lo que respecta al quinto cargo, relativo a la obligación de efectuar mediciones en paralelo y a la transmisión de los resultados de dichas mediciones a la Comisión, la República Federal de Alemania alega que había llegado al acuerdo con la Comisión de que los primeros informes debían referirse al período comprendido entre el 1 de abril de 1983 y el 31 de marzo de 1984. Una vez superadas las primeras dificultades de transmisión, afirma que los informes se comunicaron, desde el período de observación 1985-1986, de acuerdo con las normas previstas. La República Federal de Alemania garantiza que seguirá respetando escrupulosamente las exigencias de la Directiva.

El 13 de diciembre de 1988, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, decidió for-

mular determinadas preguntas a la República Federal de Alemania y a la Comisión, que éstas respondieron dentro del plazo señalado.

II. Pretensiones de las partes

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al no haber adoptado todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la adaptación completa de su Derecho interno a la Directiva 80/779 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, así como sus requisitos de aplicación, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

La *República Federal de Alemania* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Alegaciones de las partes

Según la *Comisión,* la República Federal de Alemania no ha cumplido la obligación que deriva para ella del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva de aplicar una norma coactiva que prohíba, de modo general y para todo el territorio nacional, que se sobrepasen los valores límite establecidos por esta disposición. La República Federal de Alemania, añade la Comisión, tampoco adoptó las medidas apropiadas para garantizar que dichos valores límite fueran efectivamente respetados, como exige el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva.

La legislación alemana sobre este tema se basa en una concepción totalmente distinta de la que inspira la Directiva. Mientras que ésta exige adoptar disposiciones coactivas que garanticen en todo el territorio nacional el respeto de los valores límite que ella impone, la legislación alemana se limita a aplicar una serie de medios para alcanzar el respeto de estos valores límite, sin recoger éstos en normas vinculantes. Este modo de proceder no satisface las exigencias de la Directiva.

La República Federal de Alemania no puede mantener que la circular técnica «aire» constituya una norma general e imperativa que impone sobre todo su territorio el respeto de los valores límite establecidos en la Directiva.

En primer lugar, el ámbito de aplicación de esta Directiva es limitado. En el punto 1 de la circular se especifica expresamente que ésta sólo se aplica a las instalaciones sometidas a autorización. Además, las normas dictadas en la circular sólo tienen que respetarse cuando hayan de aplicarse ciertas medidas administrativas precisas relativas a dichas instalaciones: autorización para construir o modificar semejante instalación, obli-

gaciones impuestas *a posteriori,* investigaciones relativas a la naturaleza o la cuantía de las emisiones procedentes de dichas instalaciones, así como de los perjuicios de la zona en la que las mismas instalaciones están instaladas (párrafo segundo del punto 1 de la circular). Los valores límite fijados en la circular técnica «aire» no se aplican, pues, cuando los perjuicios tienen causas distintas al funcionamiento de las instalaciones sometidas a autorización como, por ejemplo, una fuerte densidad de circulación, la calefacción privada o una contaminación importada.

Además, incluso en los casos en que se aplican los valores de perjuicio establecidos en la circular técnica «aire», la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht no reconoce a estos valores el carácter de prescripciones coactivas, sino sólo el de «fuente de información adecuada, si no óptima» (sentencia de 17 de febrero de 1978, BVerwGe 55, p. 258).

La sentencia del Bundesverwaltungsgericht de 19 de diciembre de 1985, relativa a la central nuclear de Wyhl, antes citada, a la cual se refería la República Federal de Alemania durante el procedimiento administrativo previo, no se refiere a las circulares administrativas adoptadas según el artículo 48 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, sino a otra circular, relativa al Reglamento de protección contra las radiaciones. En la sentencia citada, el Bundesverwaltungsgericht señaló que no se pronunciaba sobre «la extensión concreta del carácter vinculante» de la circular discutida en este asunto. No sería pues exacto sostener que el Bundesverwaltungsgericht ha reconocido, de modo general, en la sentencia citada, que las circulares administrativas constituyen normas de Derecho.

En una sentencia de 1986, dictada respecto a una circular en materia de subvenciones, el Bundesverwaltungsgericht señaló incluso que «las circulares administrativas —cualesquiera que sean sus efectos prácticos— no son normas de Derecho en el sentido del artículo 47 del Código de procedimiento administrativo» (BVerwG DÖV 1987, pp. 289 a 291).

El Bundesverfassungsgericht fue aún más claro en una sentencia reciente, relativa a una circular en materia de Derecho fiscal: «Las circulares administrativas generales [...] no son leyes en el sentido del apartado 3 del artículo 20 y del apartado 1 del artículo 97 de la Ley Fundamental [en el sentido de que la Ley se impone al Juez] [...]» (BVerfG, NJW, 1989, pp. 666 y 667).

Según la Comisión, está claramente demostrado de este modo que las circulares administrativas no son, por lo general, reconocidas como normas de Derecho. Esta solución se impone, por otra parte, si tenemos en cuenta el apartado 1 del artículo 80 de la Ley Fundamental. Esta disposición subordina la adopción de normas de Derecho por la Administración a ciertos requisitos que no se cumplen en el presente caso.

La Comisión señala además que, desde el momento que la circular técnica «aire» no tiene carácter de norma coactiva en su ámbito de aplicación propia, que es el de las instalaciones sometidas a autorización, *a fortiori* no puede tener semejante carácter fuera de este ámbito de aplicación específico, como equivocadamente sostiene la República Federal de Alemania.

Por último, tanto la doctrina como la jurisprudencia admiten que las circulares admi-

nistrativas no deben ser coactivamente respetadas cuando se presenta una situación atípica, es decir, una situación «a la que el autor de las disposiciones administrativas no pudo o no quiso dar una solución debido a que él debía regular el problema de un modo general». Las Autoridades administrativas son libres, en semejante caso, para reconocer excepciones a lo dispuesto en la circular.

De todo lo anterior la Comisión concluye que no existe, en el momento actual y en la República Federal de Alemania, ninguna norma coactiva que prohíba de modo general, sobre todo el territorio de este Estado miembro, sobrepasar los valores límite establecidos por la Directiva.

Por otra parte, la Comisión añade que la República Federal de Alemania no adoptó las medidas adecuadas para garantizar que los valores límite establecidos por la Directiva se vean efectivamente respetados, como exige el artículo 3 de la Directiva.

De este modo, la propia República Federal de Alemania reconoció, durante el procedimiento administrativo previo, que no existían reglamentos anti-smog en los Länder de Bremen y de Schleswig-Holstein, es decir, en una parte importante del territorio de este Estado miembro. Además, los reglamentos anti-smog existentes establecen valores límite mucho menos severos que los establecidos por la Directiva (0,60 mg/m³ en lugar de 0,06 mg/m³ para el anhídrido sulfuroso). Sobre este último punto, la Comisión admite, sin embargo, que no es posible comparar estos valores porque los períodos de referencia no son los mismos. Por último, la circunstancia de que los reglamentos anti-smog se apliquen a veces demuestra que, en realidad, el hecho de sobrepasar los valores límite establecidos por la Directiva se produce de vez en cuando.

En cuanto a los planes de protección de la atmósfera que los Länder tienen que establecer cuando la contaminación atmosférica produzca efectos nocivos para el medio ambiente o cuando sean de esperar tales efectos nocivos (artículos 44 a 47 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones), tampoco permiten asegurar que los valores límite establecidos en la Directiva sean efectivamente respetados.

En primer lugar, las medidas de protección y de prevención que deben tomarse en el marco de estos planes de protección de la atmósfera no se aplican a todo el territorio nacional, sino sólo a las zonas calificadas previamente de «zonas expuestas» por los reglamentos de los Länder.

En segundo lugar, las Autoridades administrativas tienen una facultad de apreciación respecto a la decisión de aplicar planes de protección de la atmósfera, conforme sobre todo al apartado 2 del artículo 44 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones. En virtud de esta disposición, son zonas expuestas aquéllas en las cuales se han producido o son previsibles efectos «especialmente» nocivos para el medio ambiente. Del mismo modo, el artículo 47 de la citada Ley no dispone que las Autoridades competentes de los Länder tengan («müssen») que establecer, en ciertas circunstancias, un plan de protección de la atmósfera, sino sólo que deben («sollen») hacerlo.

Además, los procedimientos previstos para aplicar las medidas previstas en el marco de los planes de protección de la atmósfera son tan complicadas que no permiten actuar rápidamente para garantizar el respeto eficaz de los valores límite.

Por último, ninguna disposición legislativa o reglamentaria dice que los planes regionales de protección de la atmósfera deban respetar obligatoriamente los valores límite previstos por la Directiva. La República Federal de Alemania señaló que estaba en curso de elaboración una modificación de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, en virtud de la cual el establecimiento y la aplicación de planes de purificación de la atmósfera se harían obligatorias cuando fueran superados los valores límite establecidos por la Directiva. La Comisión mantiene que, en tanto estas modificaciones no hayan sido introducidas en la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, ésta no cumple lo exigido por la Directiva.

Por lo tanto la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania no ha adaptado completamente su Derecho interno a la Directiva.

La *República Federal de Alemania* sostiene que el recurso debe ser desestimado.

El recurso se basa totalmente en la idea de que la adaptación del Derecho alemán a la Directiva exige la adopción de una disposición legal que prohíba expresamente, en todo el territorio de dicho Estado miembro, que se sobrepasen los valores límite enunciados en la Directiva.

Añade que, en realidad, la Directiva no obliga de ningún modo a los Estados miembros a adoptar una disposición expresa prohibiendo que se sobrepasen los valores que fija. El apartado 1 del artículo 3 de la Directiva se limita a exigir la adopción de «medidas adecuadas» para alcanzar un determinado resultado, a saber, 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 [...]».

La Directiva deja pues a los Estados miembros libertad para elegir el método que quieran adoptar para alcanzar el objetivo que ella fija, a saber, la observancia de ciertos valores límite determinados.

Estos valores límite se ven efectivamente respetados en la República Federal de Alemania; según ella, conforme a las mediciones realizadas por una red de estaciones extremadamente densa, que cubre todo el territorio nacional, los valores límite no han sido alcanzados desde 1983. En 1988, los valores medidos se situaron incluso como promedio a más de un 50 % por debajo de los valores límite. Por otra parte, estas mediciones fueron efectuadas, de acuerdo con el punto 2.6 de la circular técnica «aire», en un radio muy reducido alrededor de las instalaciones que emiten sustancias nocivas, mientras que la Directiva permite medir los valores en lugares que no se sitúen necesariamente tan cerca de la fuente de contaminación. Las mediciones efectuadas en la República Federal de Alemania se efectuaron, pues, según un método más riguroso que el exigido por la Directiva.

De este modo, los hechos demuestran que el sistema alemán de protección del medio ambiente es el adecuado para garantizar el respeto del objetivo fijado por la Directiva.

En cuanto a la circunstancia de que ciertos Länder apliquen a veces Reglamentos anti-smog, ello no permite deducir que se superen los valores límite fijados por la Directiva. Los planes recogidos en los Reglamentos anti-smog sirven para combatir rápidamente el hecho de que por un momento se sobrepasen determinados valores límite, pero estos hechos pasajeros no tienen ningún efecto decisivo sobre el valor medio anual de las emisiones, que es el que debe tenerse en cuenta en la aplicación de la Directiva.

De un modo más general, la República Federal de Alemania expone que su normativa en materia de protección del medio ambiente reposa en tres principios fundamentales.

En primer lugar, el sistema alemán no se basa sólo, como es el caso de la Directiva, en el principio de protección, que pretende la adopción de medidas para hacer frente a una amenaza concreta. El sistema alemán se basa, además, en el principio de prevención. Esto implica que, incluso antes de que se produzca una amenaza concreta, deben adoptarse todas las disposiciones para mantener la contaminación a un nivel lo bastante débil como para que ni siquiera pueda surgir un peligro real.

En segundo lugar, el sistema jurídico alemán se caracteriza por el hecho de que tiende a remediar las causas de la contaminación y que las medidas que prevé apuntan siempre al medio ambiente natural preciso que es amenazado, a saber, el aire, el agua, etc. De este modo, se adoptan medidas selectivas en los campos en que sean necesarias, mientras que no se aplica ninguna medida cuando no hay ningún riesgo de que se alcance el umbral crítico de contaminación. Gracias a este sistema, el objetivo de la protección del medio amenazado se ve plenamente realizado en el conjunto del territorio nacional.

En tercer lugar, las condiciones de base para la protección del medio ambiente se establecen mediante normas de Derecho, mientras que la aplicación de estas normas de Derecho y de las nociones jurídicas que ellas utilizan se recogen en disposiciones administrativas de orden técnico. Estas son adoptadas según un procedimiento especial, que en particular incluye la consulta de los medios afectados. Este procedimiento garantiza la adopción de normas adecuadas tanto desde el punto de vista de la ciencia como de la técnica y del derecho y al mismo tiempo satisface las exigencias de claridad y de seguridad jurídica.

Estos tres principios explican la configuración de la normativa alemana controvertida en el presente caso.

Las disposiciones de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones que se inspiran en el principio de prevención dejan un cierto margen de apreciación a la Autoridad administrativa. Por el contrario, las disposiciones que regulan las situaciones caracterizadas por amenazas concretas para la salud de la población no dejan ningún poder de apreciación a la Administración.

La ley relativa a la lucha contra las contaminaciones implica, por otra parte, una serie de disposiciones destinadas a prevenir la aparición de las posibles causas de contaminación. Estas disposiciones van acompañadas de sanciones penales. La Ley mencionada incluye en particular normas que pretenden proteger determinados medios naturales específicos. De este modo, los artículos 44 y siguientes de la Ley se refieren a la vigilancia de la contaminación atmosférica y a los planes de protección de la atmósfera. Este principio de lucha contra la contaminación es lo que explica que las medidas de carácter regional, como los Reglamentos anti-smog, sólo estén previstas en las zonas en que pueda aparecer una contaminación atmosférica.

El artículo 48 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones se remite por último a las disposiciones administrativas en lo que respecta a las modalidades técnicas de lucha contra la contaminación, en particular para la determinación de los valores límite de perjuicio. Estas disposiciones administrativas deben adoptarse según un procedimiento especial, que recurre a la cooperación de los medios afectados enumerados en el artículo 51 de la Ley. Se trata de representantes de la investigación, de las personas afectadas, de los medios económicos interesados, de los servicios de transportes afectados y de las Autoridades administrativas superiores del Land competentes en materia de protección contra los perjuicios. De acuerdo con el artículo 48 de la Ley, las disposiciones dictadas deben ser aprobadas por el Bundesrat.

Las normas adoptadas según el artículo 48 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones no son pues disposiciones administrativas ordinarias. Dado que completan una norma vinculante, revisten el mismo carácter coactivo que ésta. Ha sido necesario recurrir a tal sistema de legislación a dos niveles a causa del carácter altamente técnico del Derecho sobre el medio ambiente. Por lo demás, las Instituciones comunitarias utilizan un procedimiento análogo en las Directivas de armonización, en las que se remiten a documentos que incluyen normas técnicas que sólo adquieren, a su vez, carácter coactivo por su vinculación a la Directiva.

En Derecho alemán, no existe en ningún caso duda alguna sobre el carácter vinculante de las disposiciones de la circular técnica «aire». La República Federal de Alemania ha acompañado como anexo de su escrito de dúplica un estudio realizado por el Ministerio federal del Medio Ambiente, de la Protección de la Naturaleza y de la Seguridad Nuclear, según el cual el carácter vinculante de la circular técnica «aire» está admitido por la jurisprudencia y por la doctrina.

Por lo que respecta a la acusación de la Comisión en el sentido de que los valores límite establecidos por la circular técnica «aire» sólo son aplicables a las instalaciones sometidas a autorización (punto 1 de dicha circular), la República Federal de Alemania sostiene que el concepto de «efectos nocivos para el medio ambiente» debe necesariamente interpretarse de un solo y mismo modo en todo el ámbito de aplicación de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones. Esta interpretación es la que contiene la circular técnica «aire», que fija los valores límite a partir de los cuales la presencia de anhídrido sulfuroso y de partículas en suspensión en la atmósfera representa un peligro para la salud humana. La República Federal de Alemania ha adaptado pues su Derecho interno a los valores límite previstos por la Directiva para todo el campo de la protección del medio ambiente.

Respecto al hecho de que determinados Länder no hayan definido «zonas expuestas», la República Federal de Alemania sostiene que sería un puro formalismo obligar a los Estados miembros a aplicar importantes medidas de prevención y de control en regiones en las que no existe ningún riesgo de que los valores límite prescritos por la Directiva sean sobrepasados. La Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones establece, en cualquier caso, con carácter coactivo, el establecimiento de planes de protección de la atmósfera cuando las mediciones efectuadas hagan temer que se sobrepasen los valores y cuando este riesgo no pueda ser eliminado de otra manera.

ñaló que, entretanto, esta modificación fue aprobada por el Bundestag el 11 de mayo de 1990, publicada en el *Bundesgesetzblatt* el 22 de mayo de 1990 (BGBl. I, p. 870) y entró en vigor el 1 de septiembre de 1990.

Informó al Tribunal de Justicia que el texto de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, en su versión vigente a partir del 1 de septiembre de 1990, fue objeto al mismo tiempo de una nueva publicación en el *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1990, I, p. 880). También adjuntó el texto de la Ley en su nueva redacción.

IV. Respuestas a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia

A. *Cuestiones planteadas a la República Federal de Alemania*

Mediante la primera cuestión, la República Federal de Alemania fue invitada a transmitir al Tribunal de Justicia el proyecto de Ley sobre la modificación de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, que había mencionado en particular en la página 7, punto III, de sus observaciones de 19 de mayo de 1988 (respuesta al Dictamen motivado). Se le rogó que precisase en qué fase se encuentra actualmente la elaboración de la modificación proyectada.

En respuesta, la República Federal de Alemania transmitió el texto del proyecto de tercera Ley sobre la modificación de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones (Bundestagsdrucksache 11/4909). Se-

La República Federal de Alemania añadió que las modificaciones introducidas desde ahora se formulan —incluso aunque el Derecho comunitario no lo exige— de modo que tengan un alcance tan amplio que incluso se debería prescindir de las imputaciones jurídicas de la Comisión en que se funda el presente litigio, ya carentes de fundamentación en el contexto de la situación jurídica anterior.

Mediante una segunda cuestión, el Tribunal de Justicia solicitó a la República Federal de Alemania si el hecho de que este proyecto de Ley establezca una obligación expresa de ejecutar planes de protección de la atmósfera cuando los valores límite determinados por las Directivas 80/779 y 82/884/CEE sean alcanzados no probaba que, en el estado actual del Derecho alemán del medio ambiente, no existía semejante obligación.

La República Federal de Alemania respondió negativamente. Y añadió lo siguiente:

«Incluso según la redacción del artículo 47 de la Ley, tal como estaba vigente hasta ahora, existía una obligación de establecer planes de protección de la atmósfera cuando se alcanzaban los valores límite fijados por las Directivas 80/779 y 82/884. En este sentido, la nueva redacción del artículo 47 no introduce una modificación de fondo al Derecho vigente; tiene carácter declarativo.

Los argumentos teleológicos y sistemáticos siguientes permiten comprenderlo:

a) De la exposición de motivos del proyecto de Ley (Bundestagsdrucksache 4909, p. 22; sobre el artículo 1 nº 21) resulta que la nueva redacción del apartado 1 del artículo 47 pretende proporcionar un fundamento jurídico que permita, incluso fuera de las zonas expuestas (actualmente: zonas de control) fijadas por la primera frase del apartado 1 del artículo 44 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones, elaborar un plan de acción vinculado a determinado territorio (y no a ciertas instalaciones) en forma de plan de protección de la atmósfera, incluso si eventualmente sólo se trata de la limitación de determinadas sustancias tóxicas individuales que se produzcan con carácter local.

En este sentido, el apartado 1 del nuevo artículo 47 va más allá de la antigua redacción de la Ley. En la medida en que, fuera de las zonas de control ya determinadas, en la práctica queda excluido que se sobrepasen los valores límite teniendo en cuenta la extensión regional de estas zonas, esta extensión geográfica del ámbito de aplicación del artículo 47 sólo interviene en definitiva para una eventual superación de los valores límite nacionales (aplicables a las instalaciones), que pueden verse superados incluso cuando no se han alcanzado todavía los valores límite de la Directiva.

b) La antigua redacción de la segunda frase del apartado 1 del artículo 47 de la Ley era la siguiente:

"Si esta valoración indica que, en la totalidad o en ciertas partes de la zona expuesta, los efectos nocivos sobre el medio ambiente debidos a las contaminaciones del aire, existen *o pueden existir, procede* que la autoridad competente de dicha zona, según el Derecho de los Länder, establezca un plan de protección del aire."

Respecto a dicha redacción, en primer lugar deben reafirmarse dos datos de interpretación legislativa que tienen un carácter coactivo en Derecho alemán:

— Cuando los valores límite fijados para la protección de la salud por la Directiva comunitaria aplicable son sobrepasados, existen "efectos nocivos sobre el medio ambiente" en el sentido de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones y, por lo tanto, del apartado 1 del artículo 47.

— La disposición de dicho artículo 47 formulada de modo indicativo ("procede") implica una obligación coactiva en todas las situaciones en que la salud, que es un interés jurídicamente protegido, se vea amenazada, lo que sucede cuando se presentan "efectos nocivos sobre el medio ambiente".

Sobre ambos puntos, podemos remitirnos a los argumentos antes expuestos por la República Federal de Alemania en sus escritos tanto en el presente asunto como en el asunto C-59/89.

En todos los casos de contaminaciones atmosféricas inferiores al umbral de estos valores límite (por lo tanto, en particular, en los casos en que sólo se trata de superación de los valores límite "previsibles" si no existe intervención de las Autoridades), la Autoridad competente puede determinar si está en condiciones de oponerse a la amenaza de que se sobrepasen los valores límite —y, por ello, a la amenaza de aparición de efectos nocivos sobre el medio ambiente perjudiciales para la salud— mediante otras medidas tan eficaces o eventualmente aún más. En la segunda frase del apartado 1 del artículo 47 de la nueva redacción, el Legislador continuó, como en el pasado, dejando a las Autoridades competentes esta margen de apreciación en el terreno de valores límite anteriores a los máximos autorizados. En la antigua versión, la segunda frase del apartado 1 del artículo 47 de la Ley relativa a la lucha contra las contaminaciones incluía pues —por lo que respecta a la obligación de establecer planes de protección de la atmósfera— lo que, en la nueva redacción, se reparte entre la primera y la segunda frase del apartado 1. En la nueva versión, la primera frase señala las disposiciones aplicables en caso de superación de los valores límite correspondientes y que ya se aplicaban antes teniendo en cuenta la interpretación coactiva de la antigua redacción del artículo 47, mientras que la segunda frase regula de modo autónomo la materia de prevención que, hasta entonces, entraba también en el ámbito de la frase única de la antigua redacción.

Respecto al fondo, no se ha producido pues ninguna modificación.»

Mediante la tercera cuestión, se rogó a la República Federal de Alemania que transmitiese al Tribunal de Justicia los proyectos tipos de Reglamentos anti-smog elaborados por la comisión de los Länder en la página 5, punto II, 1, enumerados en sus observaciones de 19 de mayo de 1988 (respuesta al Dictamen motivado).

En respuesta a esta cuestión, la República Federal de Alemania transmitió el proyecto tipo de Reglamentos anti-smog afirmando que había servido de base a todos los Länder para adoptar su propia normativa anti-smog y permitirles intervenir en situaciones de contaminación atmosférica estrictamente limitadas en el tiempo.

B. *Cuestión planteada a la Comisión*

Cuestión: Se ruega a la Comisión que precise si los cargos expuestos en los puntos 2, 3, 4 y 5 de la carta de requerimiento de 6 de mayo de 1986 han sido reproducidos en el escrito de demanda o en el escrito de réplica y, en caso afirmativo, en qué lugares precisos de sus citados escritos ha desarrollado argumentos en apoyo de estos cargos.

Respuesta: «La Comisión ha concentrado su escrito de demanda en el punto 1 del escrito de requerimiento, a saber, la falta de un valor límite eficaz aplicable a la totalidad del territorio y de una garantía de respeto del valor límite prescrito por la Directiva. Por lo que respecta a los cargos recogidos en los puntos 2 a 5 del escrito de requerimiento, no era ya procedente, en el momento en que se interpuso el recurso, poner de manifiesto infracciones graves de las disposiciones de la Directiva.»

R. Joliet
Juez Ponente