SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 13 de septiembre de 2001 *

En el asunto C-417/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Valero Jordana, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, p. 55), al no haber designado a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere su artículo 3, párrafo primero,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. A. La Pergola, Presidente de Sala, D.A.O. Edward (Ponente), P. Jann, L. Sevón y C.W.A. Timmermans, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de mayo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de octubre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que el Reino de España ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, p. 55), al no haber designado a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere su artículo 3, párrafo primero.

Marco jurídico comunitario

2 La Directiva 96/62 tiene por objeto definir los principios básicos de una estrategia común en materia de evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.

3 El artículo 3 de la Directiva 96/62, titulado «Aplicación y responsabilidades», dispone:

«Para la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros designarán, en los niveles apropiados, a las autoridades competentes y a los organismos encargados de:

— la aplicación de la presente Directiva,

— la evaluación de la calidad del aire ambiente,

— la autorización de los dispositivos de medición (métodos, aparatos, redes, laboratorios),

— asegurar la calidad de la medición efectuada por los dispositivos de medición, comprobando que respetan dicha calidad, en particular, por medio de controles de calidad internos con arreglo, entre otros, a los requisitos de las normas europeas en materia de garantía de calidad,

— analizar los métodos de evaluación,

— coordinar en su respectivo territorio los programas comunitarios de garantía de calidad organizados por la Comisión.

Cuando los Estados miembros suministren a la Comisión la información contemplada en el párrafo primero la pondrán a disposición del público.»

4 El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, primer guión, de la Directiva 96/62 prevé que la Comisión presente al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, propuestas de definición de los valores límite y, de manera adecuada, de los umbrales de alerta que se apliquen a determinados contaminantes atmosféricos de la lista del anexo I de dicha Directiva. El 21 de noviembre de 1997, la Comisión presentó al Consejo su Propuesta de Directiva 98/C 9/05, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1998, C 9, p. 6).

5 El artículo 4, apartado 5, de la Directiva 96/62 establece, en especial, que el Consejo adoptará la legislación prevista en el artículo 4, apartado 1, de esa Directiva de conformidad con lo dispuesto en el Tratado. Con arreglo a ese artículo, el Consejo adoptó, el 22 de abril de 1999, la Directiva 1999/30/CE, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO L 163, p. 41).

6 El artículo 11 de la Directiva 96/62, titulado «Transmisión de las informaciones e informes», precisa en especial que, tras la adopción por el Consejo de la primera

propuesta contemplada en el artículo 4, apartado 1, primer guión, de dicha Directiva, «los Estados miembros informarán a la Comisión sobre las autoridades competentes, laboratorios y organismos mencionados en el artículo 3».

7 El artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/62 dispone:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar dieciocho meses después de su entrada en vigor en lo que respecta a las disposiciones relativas a los artículos 1 a 4 y 12, y a los anexos I, II, III y IV, y a más tardar en la fecha a partir de la que sean de aplicación las disposiciones del apartado 5 del artículo 4 para las disposiciones relativas a los demás artículos.»

8 A este respecto, el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 96/62 prevé:

«Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.»

9 Además, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 96/62 dispone que «los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva».

Hechos y procedimiento administrativo previo

10 Al no haber recibido comunicación alguna del Reino de España acerca de las medidas que hubiera debido adoptar para dar cumplimiento a la Directiva 96/62, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento. Tras haber requerido al Reino de España para que le presentara sus observaciones, mediante escrito de 25 de agosto de 1998 al que dicho Estado miembro no respondió, la Comisión le dirigió, el 11 de diciembre de 1998, un dictamen motivado en el que le invitaba a adoptar las medidas necesarias para ajustarse a las obligaciones que resultan de la Directiva en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen.

11 Mediante escrito de 2 de marzo de 1999, las autoridades españolas contestaron que no había necesidad de adaptar el Derecho interno a los artículos 1 y 4, y al anexo I de la Directiva 96/62, entre otros, en tanto que el Consejo no hubiese fijado los valores límite y los umbrales de alerta en virtud del artículo 4 de esa Directiva. Además, consideraron que la obligación de designar a las autoridades competentes y a los organismos contemplados en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 quedaba diferida hasta la adopción por el Consejo de las normas específicas que fijasen los valores límite y los umbrales de alerta de los contaminantes atmosféricos enumerados en el anexo I de dicha Directiva.

12 Considerando insatisfactorias las explicaciones ofrecidas por las autoridades españolas, la Comisión decidió interponer el presente recurso, cuyo objeto se limita a la cuestión de la designación de las autoridades competentes y de los organismos contemplados en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62.

Alegaciones de las partes

13 La Comisión reprocha al Reino de España haber incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62. Con

arreglo al artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva, debía haber designado, a más tardar el 21 de mayo de 1998, a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere dicho artículo 3, párrafo primero.

14 El Gobierno español niega el presunto incumplimiento alegando dos motivos. En primer lugar, recuerda la tesis que defendió durante la fase administrativa previa del procedimiento, alegando que estaba previsto diferir la obligación de designar a dichas autoridades y organismos hasta la adopción por el Consejo de las normas específicas que fijasen los valores límite y los umbrales de alerta de los contaminantes atmosféricos.

15 La Comisión estima que este primer motivo de oposición no guarda relación alguna con el objeto del presente recurso, que se refiere a la omisión de designar a dichas autoridades y a dichos organismos, y se circunscribe a la mera ausencia de notificación de dicha designación a la Comisión. En cualquier caso, destaca que, a pesar de la adopción de la Directiva 1999/30, el Reino de España sigue sin haberle notificado tal designación.

16 En segundo lugar, el Gobierno español explica que, desde un punto de vista constitucional, la protección del medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en el plano legislativo como en el plano ejecutivo. La designación de las autoridades competentes y de los organismos contemplados en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por su parte, a la Administración central del Estado, en particular la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, le compete asegurar la coordinación a nivel nacional de las medidas adoptadas en la materia.

17 Según el Gobierno español, el Reino de España ha cumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 3 de la Directiva 96/62, dado que las autoridades

competentes y los organismos a los que se refiere el artículo 3, párrafo primero, de dicha Directiva existen tanto en el ámbito de las diecinueve Comunidades Autónomas como en el estatal.

18 Además, dicho Gobierno sostiene que las diecinueve Comunidades Autónomas han procedido a realizar las designaciones que exige el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 y ha aportado un cuadro de síntesis que recoge las normas adoptadas a este efecto por cada una de esas Comunidades.

19 Según la Comisión, las normas a las que se refiere el Gobierno español no pueden considerarse medidas suficientes para dar cumplimiento a la obligación comunitaria establecida en el artículo 3 de la Directiva 96/62. En primer lugar, al no ser más que reglas de organización, estas normas no tienen un grado de precisión suficiente en relación con lo que exigen las modalidades de designación previstas en dicha disposición. Además, ninguna de esas normas designa a los laboratorios encargados de la aplicación de la Directiva. Por último, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 96/62, ninguna de dichas normas hace referencia expresa a la Directiva. Según la Comisión, esta omisión prueba que tales normas no han sido adoptadas con la finalidad de ajustarse a la Directiva.

20 Por su parte, el Gobierno español sostiene, en primer lugar, que según la Ley española, la designación de las autoridades competentes y de los organismos contemplados en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 debía realizarse mediante normas de carácter organizativo. A continuación, se opone al hecho de que ese precepto exija la designación de los laboratorios, la cual se lleva a cabo mediante resoluciones administrativas en el marco de las competencias de cada Comunidad Autónoma. Finalmente, puesto que la Directiva 96/62 no exige ser citada explícitamente en las medidas nacionales de adaptación, tal remisión no constituye un requisito necesario para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

21 El presente recurso por incumplimiento plantea dos cuestiones de interpretación de la Directiva 96/62, a saber, por un lado, el plazo en el que debe cumplirse la obligación de designar a las autoridades competentes y a los organismos contemplados en el artículo 3, párrafo primero, y, por otro lado, las exigencias a las que deben responder las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva.

Sobre el plazo en el que debe cumplirse la obligación de designar a las autoridades competentes y a los organismos contemplados en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62

22 Con carácter preliminar, se debe precisar que los artículos 3 y 11 de la Directiva 96/62 imponen tres obligaciones distintas a los Estados miembros. En primer lugar, según el artículo 3, párrafo primero, los Estados miembros tienen la obligación de designar en los niveles apropiados a las autoridades competentes y a los organismos encargados, entre otros, de la aplicación de la Directiva (en lo sucesivo, «obligación de designar»). En segundo lugar, el artículo 11 exige que los Estados miembros informen a la Comisión sobre las autoridades competentes, laboratorios y organismos mencionados en el artículo 3 (en lo sucesivo, «obligación de informar»). En tercer lugar, el artículo 3, párrafo segundo, dispone que los Estados miembros pondrán a disposición del público la información a que se refiere el artículo 3, párrafo primero, al mismo tiempo que la comunican a la Comisión (en lo sucesivo, «obligación de publicidad»).

23 En su respuesta al dictamen motivado, el Gobierno español alegó que del artículo 3, párrafo segundo, de la Directiva 96/62 resulta que el plazo de ejecución de la obligación de designar depende del de la obligación de informar de la misma manera que el de la obligación de publicidad. La obligación de designar quedó, por tanto, diferida, conforme al artículo 11 de dicha Directiva,

hasta el momento en que el Consejo adoptara la primera propuesta presentada por la Comisión en virtud del artículo 4, apartado 1, primer guión, de la Directiva, a saber, hasta el 22 de abril de 1999.

24 A este respecto, procede señalar que la Directiva 96/62 fue adoptada a la espera de los resultados de las investigaciones científicas, que se hallaban en curso en aquel momento, sobre los valores límite y los umbrales de alerta aplicables a determinados contaminantes atmosféricos. En consecuencia, el artículo 4, apartados 1 y 5, de esa Directiva prevé que, una vez concluida la investigación científica, el Consejo, a propuesta de la Comisión, fije dichos valores límite y umbrales.

25 Habida cuenta de que en el momento de la adopción de la Directiva 96/62 no podía preverse la fecha de esa decisión del Consejo, el legislador comunitario decidió establecer mediante la Directiva medidas generales que debían completarse con otras normas específicas adoptadas para cada una de las sustancias contempladas (véase el considerando noveno de dicha Directiva).

26 Procede, pues, determinar si la obligación de designar es de carácter general y, por consiguiente, si puede cumplirse en un plazo establecido previamente o si es más bien de naturaleza específica, en el sentido de que su cumplimiento está supeditado a la fijación de los valores límite y de los umbrales de alerta.

27 A este respecto, es preciso señalar, como ha observado el Gobierno español en su respuesta al dictamen motivado, que el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/62 distingue dos etapas de adaptación del Derecho interno. En la primera etapa, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones de adaptación del Derecho interno a los artículos 1 a 4 y 12, así como a los anexos I, II, III y IV de la Directiva a más tardar dieciocho meses después de la entrada en vigor de ésta. En la segunda etapa, debían poner en vigor las demás disposiciones de adaptación del Derecho interno a esa Directiva, a más tardar en la fecha a

partir de la que fuese de aplicación la legislación adoptada por el Consejo en virtud del artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva.

28 De lo anterior se desprende que la obligación de designar prevista en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 está comprendida en esa primera etapa de adaptación del Derecho interno. Dado que la Directiva 96/62 entró en vigor el 21 de noviembre de 1996, se deduce que el plazo de ejecución de la obligación de designar expiró el 21 de mayo de 1998.

29 No se puede invalidar dicha conclusión con el aplazamiento del cumplimiento de la obligación de informar a una fecha posterior, conforme al artículo 11 de la Directiva 96/62. Este plazo mayor, de carácter excepcional, se justifica por la naturaleza específica de la obligación de informar. El objeto del artículo 11 no se limita a la mera obligación de informar, sino que se extiende asimismo a la puesta a disposición de informaciones relativas, entre otros aspectos, a la superación de los valores límite y a los métodos utilizados para la evaluación preliminar de la calidad del aire ambiente durante un período transitorio.

30 Frente a ello, la obligación de designar, que constituye un paso preliminar para la realización de los objetivos generales de la Directiva, es de naturaleza general. Su cumplimiento no depende de un acontecimiento futuro e incierto como la fijación de los valores límite y de los umbrales de alerta. De ello se desprende que nada justificaba diferir su cumplimiento a un momento posterior al 21 de mayo de 1998.

31 Además, como el Tribunal de Justicia ya ha declarado, el hecho de que una Directiva prevea que se determinarán en el futuro ciertos elementos precisos no puede dispensar a los Estados miembros, al no existir disposición expresa en este sentido, de su obligación de adoptar dentro del plazo establecido las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva. En efecto, esta obligación se impone con independencia de la cuestión de si ya se han cumplido todos los

requisitos de aplicación de las disposiciones comunitarias (véase, en especial, la sentencia de 27 de noviembre de 1997, Comisión/Alemania, C-137/96, Rec. p. I-6749, apartado 10).

32 En el presente asunto, la adaptación del Derecho nacional a una disposición general como la que prevé la obligación de designar, obligación bien definida e incondicional, debe, precisamente, permitir a los Estados miembros asegurar la aplicación inmediata de los principios básicos de la estrategia común en materia de evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en cuanto entren en vigor los valores límite y los umbrales de alerta fijados para los contaminantes enumerados en el anexo I de la Directiva 96/62.

33 Por tanto, procede declarar que, conforme al artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/62, el Reino de España debía haber designado, a más tardar el 21 de mayo de 1998, a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere el artículo 3, párrafo primero, de dicha Directiva. El Reino de España no puede ampararse en el plazo mayor que se prevé en el artículo 11 de esa Directiva con el fin de diferir su obligación de adoptar las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para efectuar tal designación.

Sobre las exigencias a que deben responder las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a la Directiva 96/62

34 Procede señalar en primer lugar que, según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado, y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en especial, la sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/Italia, C-207/00, Rec. p. I-4571, apartado 27).

35 Pues bien, tal como se desprende del cuadro que figura en el escrito de contestación, que ofrece una síntesis de las normas adoptadas por las Comunidades Autónomas para designar a las autoridades y a los organismos competentes en el ámbito cubierto por la Directiva 96/62, la mayoría de esas normas sólo fueron aprobadas o modificadas durante el segundo semestre del año 1999, es decir, después de que expirase el plazo fijado en el dictamen motivado.

36 En segundo lugar, procede examinar el reproche que formula la Comisión, según el cual dichas normas carecen de un grado de precisión suficiente. A este respecto, como ha indicado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, se debe observar que el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 atribuye a las autoridades competentes y a los organismos designados, incluidos los laboratorios, diversas funciones específicas para las que se requieren competencias variadas de orden administrativo y técnico. Las autoridades y organismos encargados de cada una de estas funciones pueden ser múltiples.

37 Procede recordar que, como el Tribunal de Justicia ya ha declarado, todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la Directiva sean fielmente reflejadas en el Derecho interno (véanse las sentencias de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica, asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec. p. 1, apartado 9, y de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec. p. I-825, apartado 71).

38 A este respecto, la adaptación del ordenamiento jurídico interno a una Directiva debe efectuarse mediante disposiciones que puedan crear una situación suficientemente precisa, clara y transparente para permitir que los particulares conozcan sus derechos y obligaciones (véase, en especial, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 1996, Comisión/Luxemburgo, C-221/94, Rec. p. I-5669, apartado 22).

39 En el presente asunto, es preciso hacer constar que las normas a las que se refiere el Gobierno español no tienen un grado de precisión suficiente. Por ejemplo, el Decreto nº 256/1995 de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, de 26 de septiembre de 1995 (B.O. de Aragón de 11 de octubre de 1995), no menciona la protección contra la polución atmosférica. Otras normas relativas a la «calidad medioambiental» son demasiado generales en el sentido de que no indican ni las funciones específicas atribuidas ni las autoridades afectadas.

40 Por consiguiente, no puede considerarse que las normas españolas hayan cumplido lo dispuesto en el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62 con la precisión, la claridad y la transparencia exigidas para satisfacer plenamente la exigencia de seguridad jurídica.

41 En esas circunstancias, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 96/62, al no haber adoptado, en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para designar a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere el artículo 3, párrafo primero, de dicha Directiva.

Costas

42 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene al Reino de España y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, al no haber adoptado, en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para designar a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere el artículo 3, párrafo primero, de dicha Directiva.**

2) **Condenar en costas al Reino de España.**

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de septiembre de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola