SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 15 de septiembre de 2011 *

En el asunto C-53/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 3 de diciembre de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de febrero de 2010, en el procedimiento entre

Land Hessen

y

Franz Mücksch OHG,

en el que participa:

Merck KGaA,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de enero de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Franz Mücksch OHG, por el Sr. S. Kobes, Rechtsanwalt;

— en nombre de Merck KGaA, por el Sr. C. Weidemann, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y C. Blaschke, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. von Rintelen y A. Sipos, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de abril de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (DO 1997, L 10, p. 13), en su versión modificada por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003 (DO L 345, p. 97) (en lo sucesivo, «Directiva 96/82»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Land Hessen y Franz Mücksch OHG (en lo sucesivo, «Franz Mücksch»), relativo a la apertura por parte de éste de un centro comercial de productos de jardinería en las inmediaciones de una fábrica de productos químicos propiedad de Merck KGaA (en lo sucesivo, «Merck»), situada en una zona incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/82.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El segundo considerando de la Directiva 96/82 es del siguiente tenor:

«Considerando que los objetivos y principios de la política comunitaria de medio ambiente, tal y como se establecen en los apartados 1 y 2 del artículo [174 CE] y se detallan en los programas de acción de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente […], tienen por fin especial preservar y proteger la calidad del medio ambiente y proteger la salud humana mediante una acción preventiva».

4 El vigésimo segundo considerando de dicha Directiva enuncia:

«[…] para proporcionar a los centros de población, zonas frecuentadas por el público y zonas naturales de interés y sensibilidad especial, una mayor protección frente al peligro de accidente grave, es necesario que las políticas de ordenación o utilización del territorio u otras políticas pertinentes aplicadas en los Estados miembros tengan en cuenta la necesidad, a largo plazo, de asegurar la separación adecuada entre dichas zonas y los establecimientos que presenten tales peligros y, para los establecimientos existentes, tengan en cuenta medidas técnicas complementarias, a fin de no incrementar los riesgos para las personas».

5 Con arreglo al artículo 1 de la Directiva 96/82, titulado «Objeto»:

«La presente Directiva tiene por objeto la prevención de accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, así como la limitación de sus repercusiones en las personas y el medio ambiente, con miras a garantizar de forma coherente y eficaz niveles elevados de protección en toda la Comunidad.»

6 El artículo 3, apartados 1 a 7, de dicha Directiva establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) "Establecimiento": la totalidad de la zona bajo el control de un industrial en la que se encuentren sustancias peligrosas en una o varias instalaciones, incluidas las infraestructuras o actividades comunes o conexas.

2) "Instalación": una unidad técnica en el interior de un establecimiento en donde se produzcan, utilicen, manipulen o almacenen sustancias peligrosas. Incluye todos los equipos, estructuras, canalizaciones, maquinaria, instrumentos, ramales ferroviarios particulares, dársenas, muelles de carga o descarga para uso de la instalación, espigones, depósitos o estructuras similares, estén a flote o no, necesarios para el funcionamiento de la instalación.

3) "Industrial": cualquier persona física o jurídica que explote o posea el establecimiento o la instalación o, si está previsto en la legislación nacional, cualquier persona en la que se haya delegado, en relación con el funcionamiento técnico, un poder económico determinante.

4) “Sustancias peligrosas”: las sustancias, mezclas o preparados enumerados en la parte 1 del Anexo I o que cumplan los criterios establecidos en la parte 2 del Anexo I, y que estén presentes en forma de materia prima, productos, subproductos, residuos o productos intermedios, incluidos aquellos de los que se pueda pensar justificadamente que se forman en caso de accidente.

5) “Accidente grave”: un hecho, como una emisión, incendio o explosión importantes, que resulte de un proceso no controlado durante el funcionamiento de cualquier establecimiento al que se aplique la presente Directiva, que suponga un peligro grave, y sea inmediato o diferido, para la salud humana o el medio ambiente, dentro o fuera del establecimiento, y en el que intervengan una o varias sustancias peligrosas.

6) “Peligro”: la capacidad intrínseca de una sustancia peligrosa o una situación física de ocasionar daños a la salud humana o al medio ambiente.

7) “Riesgo”: la probabilidad de que se produzca un efecto específico en un período de tiempo determinado o en circunstancias determinadas.»

7 El apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 96/82, titulado «Obligaciones de carácter general del industrial», dispone:

«Los Estados miembros velarán por que el industrial esté obligado a tomar cuantas medidas sean necesarias para prevenir accidentes graves y limitar sus consecuencias para las personas y el medio ambiente.»

8 El artículo 12 de dicha Directiva, titulado «Control de la urbanización», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que se tengan en cuenta los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus consecuencias en sus políticas de asignación o de utilización del suelo y en otras políticas pertinentes. Procurarán alcanzar tales objetivos mediante el control de:

a) la implantación de los nuevos establecimientos;

b) las modificaciones de los establecimientos existentes contempladas en el artículo 10;

c) las nuevas obras realizadas en las proximidades de los establecimientos existentes, tales como vías de comunicación, lugares frecuentados por el público, zonas para viviendas, cuando el emplazamiento o las obras ejecutadas puedan aumentar el riesgo o las consecuencias de accidente grave.

Los Estados miembros velarán por que sus políticas de asignación o utilización del suelo y otras políticas pertinentes, y los procedimientos de aplicación de dichas políticas tengan en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas entre, por una parte, los establecimientos contemplados en la presente Directiva y, por otra, las zonas de vivienda, los edificios y las zonas frecuentadas por el público, los ejes importantes de transporte tanto como sea posible, las zonas recreativas y las zonas que presenten un interés natural particular de carácter especialmente sensible, así como la necesidad, en lo que respecta a los establecimientos existentes, de adoptar medidas técnicas complementarias de conformidad con el artículo 5, con el fin de no aumentar los riesgos para las personas.»

Normativa nacional

9 El artículo 34 del Baugesetzbuch (Código de la edificación), de 23 de septiembre de 2004, en su versión modificada en último lugar por la Ley de 31 de julio de 2009 (BGBl.2009 I, p. 2585), titulado «Admisibilidad de proyectos dentro de las zonas urbanizadas», establece en su apartado 1:

«Dentro de las zonas urbanizadas, un proyecto será admisible cuando, según la naturaleza y el alcance del uso arquitectónico, la edificación y la superficie del solar de que se trate, dicho proyecto se integre en el aspecto característico de las inmediaciones y su viabilidad esté garantizada, sin perjuicio de las exigencias de salubridad en materia de vivienda y condiciones de trabajo. La imagen del entorno no podrá verse afectada.»

10 El artículo 50 de la Bundes-Immissionsschutzgesetz (Ley Federal de control de emisiones), en su versión modificada en último lugar por la Ley de 11 de agosto de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2723), titulado «Planificación», es del siguiente tenor:

«Respecto de los planeamientos y medidas que afecten a un territorio significativo, las superficies previstas para un uso determinado deberán estructurarse de tal modo que se eviten en la medida de lo posible los efectos nocivos sobre el medio ambiente y las repercusiones de los accidentes graves ocurridos en los establecimientos, en el sentido del artículo 3, número 5, de la Directiva 96/82/CE, sobre las zonas destinadas exclusiva o primordialmente a uso residencial o sobre otras zonas vulnerables, en particular las zonas frecuentadas por el público, las vías de comunicación importantes, las zonas de recreo así como las zonas que basándose en criterios medioambientales se consideren especialmente valiosas o sensibles y los edificios frecuentados por el público. Respecto de los planeamientos y medidas que afecten a un territorio significativo en zonas en las que no se sobrepasan los valores límite de emisión determinados en normas reglamentarias basadas en el artículo 48a, apartado 1, a la hora de ponderar los intereses afectados se tendrá en cuenta el mantenimiento de la mejor calidad del aire posible.»

11 El artículo 3, apartados 1 y 3, del Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung) (Duodécimo Reglamento de aplicación de la Ley Federal de control de emisiones), en su versión resultante de la orden de 8 de junio de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1598), titulado «Obligaciones generales del responsable del establecimiento», establece:

«1) El responsable del establecimiento deberá adoptar todas las medidas que según la naturaleza y el alcance de los posibles riesgos sean necesarias para evitar accidentes graves, sin perjuicio de los deberes que le incumban en virtud de otras disposiciones en materia de control de emisiones.

[…]

3) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, deberán adoptarse medidas preventivas para reducir en la medida de lo posible el impacto de los accidentes graves.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 Franz Mücksch pretende edificar un centro comercial para la venta al público de materiales y productos de jardinería en una parcela de su propiedad situada en la zona comercial Nordwest de la ciudad de Darmstadt (Alemania).

13 Actualmente, una planta de reciclaje de chatarra y metal ocupa la parcela, que está rodeada de diversos locales comerciales, como grandes superficies, comercios de venta mayorista, talleres y un hotel. Sin embargo, dicha zona no ha sido objeto de

ningún plan urbanístico. Según el tribunal remitente, de este modo, en el ejercicio de su competencia reglada, prevista en el artículo 34 del Baugesetzbuch, en su versión modificada, que le impedía llevar a cabo por sí misma la evaluación de la necesidad de mantener las distancias adecuadas, la ciudad de Darmstadt emitió en favor de Franz Mücksch un Bauvorbescheid (licencia de edificación en fase de anteproyecto; en lo sucesivo, «licencia en fase de anteproyecto»).

14 Merck está establecida a unos 250 metros de la parcela de Franz Mücksch. Explota unas instalaciones en las que se emplean sustancias químicas, en particular cloro, que están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/82 y del mencionado Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung). Merck interpuso un recurso administrativo contra la licencia en fase de anteproyecto, que fue estimado.

15 Posteriormente, Franz Mücksch interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución estimatoria del recurso administrativo. Durante este procedimiento, se emitió un «informe técnico sobre la compatibilidad de las instalaciones de la sociedad Merck y sobre los estudios de planificación urbanística en los alrededores de dichas instalaciones, en relación con el artículo 50 de la Bundes-Immissionsschutzgesetz y del artículo 12 de la Directiva 96/82» a instancia de la ciudad de Darmstadt. En este informe se fijaron «distancias de seguridad» por lo que se refiere a los riesgos potenciales procedentes de las instalaciones de Merck. La parcela de Franz Mücksch se encuentra íntegramente comprendida dentro del perímetro que delimita las distancias de seguridad.

16 El Verwaltungsgericht y el Verwaltungsgerichtshof ordenaron al Land Hessen desestimar el recurso administrativo de Merck. Ésta y el Land Hessen interpusieron un recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht contra la sentencia dictada en apelación por el Verwaltungsgerichtshof, alegando que la interpretación de la normativa nacional en la que se basa dicho tribunal no es conforme con la Directiva 96/82, en la medida en que la autorización del proyecto de Franz Mücksch es incompatible con su artículo 12, apartado 1.

17 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht, al considerar que la resolución del litigio del que conoce depende de la interpretación de dicha Directiva, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, de la Directiva [96/82] en el sentido de que las obligaciones que impone a los Estados miembros, en particular, la de tener en cuenta, en su política de utilización del suelo, así como en los procedimientos de aplicación de esta política, la necesidad, a largo plazo, de respetar las distancias adecuadas entre los establecimientos contemplados en la Directiva y los edificios frecuentados por el público, están dirigidas a las entidades responsables del planeamiento, que, sobre la base de una ponderación de los intereses públicos y privados afectados, deben decidir sobre la utilización del suelo, o se dirigen también a las autoridades competentes para la concesión de licencias de obras que, en el marco de una competencia reglada, deben decidir sobre la aprobación de un proyecto de edificación en una zona municipal urbanizada ya existente?

2) En caso de que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva [96/82] se dirija también a las autoridades competentes para la concesión de licencias de obras que, en el marco de una competencia reglada, deben decidir sobre la aprobación de un proyecto de edificación en una zona municipal urbanizada ya existente;

¿Comprenden las obligaciones mencionadas la prohibición de autorizar el emplazamiento de un edificio frecuentado por el público que —en relación con los principios aplicables en materia de planeamiento— no guarda la distancia adecuada con un establecimiento ya existente, cuando ya existen varios edificios semejantes frecuentados por el público que no están a una distancia superior o sensiblemente superior de dicho establecimiento, el nuevo proyecto no implica para el responsable de la instalación nuevas exigencias para limitar las consecuencias derivadas de un accidente y se cumplen las exigencias de salubridad en materia de vivienda y condiciones de trabajo?

3) En caso de respuesta negativa a esta última cuestión:

¿Tiene suficientemente en cuenta la exigencia de guardar las distancias adecuadas una norma según la cual el emplazamiento de un edificio frecuentado por el público debe ser autorizado cuando concurren las circunstancias mencionadas en la cuestión anterior?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

18 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de los Estados miembros de velar por que se tenga en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas entre, por un lado, los establecimientos a los que se refiere esta Directiva, y, por otro, los edificios frecuentados por el público, se impone también a una autoridad pública, como la ciudad de Darmstadt, responsable de la expedición de las licencias de edificación, aun cuando ésta ejerce dicha facultad en virtud de una competencia reglada.

19 A este respecto, debe señalarse que, si bien es cierto que el artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 96/82 impone a los Estados miembros tener en cuenta la necesidad de mantener las distancias adecuadas en sus políticas de asignación o de utilización del suelo, no lo es menos que, en virtud de dicha norma, los Estados miembros tienen la misma obligación en el marco de otras políticas pertinentes y

en los «procedimientos de aplicación de dichas políticas». De ello se deriva que está obligación se dirige igualmente a las autoridades que participan en la ejecución de planes y políticas vinculados con los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus repercusiones perseguidos por la Directiva antes mencionada.

20 Por consiguiente, las autoridades responsables de expedir licencias de edificación, en la medida en que participan en la gestión directa de los procedimientos de expedición de éstas, como ha hecho la ciudad de Darmstadt en el litigio principal al expedir la licencia en fase de anteproyecto en favor de Franz Mücksch, contribuyen a la aplicación de las políticas de asignación o de utilización del suelo a las que se refiere dicho artículo 12, apartado 1.

21 De ello se desprende que la inexistencia, como en el litigio principal, de un plan de ocupación del suelo no exime a dichas autoridades de la obligación de tener en cuenta, al examinar las solicitudes de licencias de edificación, la necesidad de mantener las distancias adecuadas entre, por una parte, los establecimientos contemplados en la Directiva 96/82 y, por otra, las zonas adyacentes.

22 En efecto, por un lado, si se permitiera a las autoridades que no son responsables de la planificación urbanística invocar la inexistencia de un plan de ocupación del suelo para eludir su obligación de tener en cuenta la necesidad de mantener las distancias adecuadas, dicha obligación sería fácilmente obviada y se desvirtuaría el efecto útil de la Directiva 96/82. En tales supuestos, se verían en entredicho el objetivo de limitar las repercusiones de los accidentes graves en las personas y el medio ambiente, enunciado en el artículo 1 de dicha Directiva, así como, de manera más amplia, los objetivos y los principios de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente recogidos en el artículo 174 CE, apartado 1, entre los cuales figuran, en particular, la protección de la salud y la mejora de la calidad del medio ambiente.

23 Por otro, la interpretación mencionada en el apartado 21 de la presente sentencia no puede ser puesta en entredicho por el hecho de que dicha Directiva se limita a establecer la obligación de tener en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas, dejando la determinación de dichas distancias a la apreciación de los Estados miembros.

24 En efecto, el artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 96/82 impone a los Estados miembros en términos inequívocos una obligación de tener en cuenta el mantenimiento de las distancias adecuadas en el marco de sus políticas de asignación o utilización del suelo u otras políticas pertinentes, así como de los procedimientos de aplicación de dichas políticas para alcanzar los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitar las repercusiones de tales accidentes. No obstante, esta disposición concede a los Estados miembros una facultad de apreciación para precisar dichas distancias, aunque en todo caso dicha facultad debe ejercerse dentro de los límites de la mencionada obligación.

25 En relación con los destinatarios de dicha obligación, el Gobierno alemán considera que el requisito de mantener distancias adecuadas debe tenerse en cuenta ante todo en el marco de decisiones de planificación relativas a la utilización del suelo, incluidas aquellas que tienen por objeto determinar si es necesaria una planificación. Por lo tanto, sostiene que sólo con carácter excepcional, en aras del efecto útil de la Directiva 96/82, y con carácter prospectivo, puede ser tenida en cuenta dicha obligación con ocasión de decisiones o de autorizaciones adoptadas sin que se haya procedido a una planificación que tenga por objeto evaluar los intereses públicos y privados afectados.

26 No obstante, procede señalar que, si bien es cierto que dicho requisito será aplicado con mayor frecuencia por las autoridades competentes en materia de planificación, nada en la Directiva 96/82 obsta, por ejemplo, a que éstas se limiten a trasladar la obligación de tener en cuenta las distancias adecuadas a las autoridades responsables de la ejecución de los planes de asignación o de utilización del suelo, y ello por razón de la proximidad de dichas autoridades de ejecución a los proyectos sobre los

que éstas deben decidir. A este respecto, es obligado declarar que esta Directiva sólo impone a las autoridades de los Estados miembros la obligación de respetar este requisito en una fase cualquiera del procedimiento de ejecución de los planes o las políticas de utilización del suelo; en cambio, la determinación de esta fase depende de la elección de los Estados miembros.

27 Además, procede precisar que dicha Directiva no ha previsto nada en cuanto al método de determinación de las distancias adecuadas, ni en cuanto al modo de aplicarlas, sino que únicamente impone tenerlas en cuenta, sin precisar el nivel jerárquico de las autoridades responsables de la política de asignación o de utilización del suelo ni los procedimientos de ejecución de dicha política. De ello se deriva que tanto tal determinación como la apreciación de los elementos pertinentes a tal fin constituyen una operación que debe poder llevarse a cabo en todos los niveles decisorios por parte de las autoridades administrativas competentes de los Estados miembros.

28 Por lo que se refiere al hecho de que, según el Derecho nacional, la ciudad de Darmstadt estuviera obligada a emitir la licencia en fase de anteproyecto en virtud de una competencia reglada, como se precisa en el apartado 13 de la presente sentencia, que le impedía proceder a realizar ella misma una evaluación de la necesidad de mantener las distancias adecuadas, procede poner de manifiesto que, a falta de toma en consideración de éstas por las autoridades de planificación, es aún más importante, para garantizar el efecto útil del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82, que la propia autoridad facultada para expedir una licencia de edificación proceda a ejecutar dicha obligación.

29 A este respecto, cabe recordar, por un lado, que la obligación derivada de una directiva, de alcanzar el resultado que ésta prevé, y el deber de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, conforme al principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TFUE,

apartado 3, párrafo segundo, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros (sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, C-397/01 a C-403/01, Rec. p. I-8835, apartado 110, y de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09, Rec. p. I-14031, apartado 72).

30 Por otro lado, es jurisprudencia reiterada que los Estados miembros no pueden invocar situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar un incumplimiento de obligaciones derivadas de las directivas (sentencias de 13 de diciembre de 1991, Comisión/Italia, C-33/90, Rec. p. I-5987, apartado 24, y de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia, C-388/01, Rec. p. I-721, apartado 27).

31 De ello se deriva que, en el litigio principal, la ciudad de Darmstadt debió haber adoptado las medidas necesarias para cumplir la obligación, resultante de la Directiva 96/82, de evaluar la necesidad de mantener distancias adecuadas.

32 En cuanto a la imposibilidad de que la ciudad de Darmstadt, debido a la competencia reglada que posee en el caso de autos, pueda tener en cuenta las distancias adecuadas, ha lugar a precisar, como señaló la Abogado General en el punto 44 de sus conclusiones, que incumbe al tribunal remitente recurrir al principio de interpretación conforme del Derecho nacional, que es inherente al régimen del Tratado CE, en la medida en que permite al órgano jurisdiccional nacional garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión cuando resuelve el litigio de que conoce (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de mayo de 2003, Mau, C-160/01, Rec. p. I-4791, apartado 34, y de 19 de enero de 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Rec. p. I-365, apartado 48).

33 A este respecto, es preciso señalar que el principio de interpretación conforme del Derecho nacional, impuesto de este modo por el Derecho de la Unión, requiere que el órgano jurisdiccional nacional tome en consideración todo el Derecho nacional

para apreciar en qué medida puede éste ser objeto de una aplicación que no lleve a un resultado contrario al perseguido por la directiva controvertida (véanse, en este sentido, las sentencias Pfeiffer y otros, antes citada, apartado 115, y de 16 de diciembre de 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Rec. p. I-13083, apartado 50).

34 Además, aunque el litigio principal opone una autoridad pública a un particular, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que un Estado miembro puede, en principio, invocar frente a los particulares una interpretación conforme del Derecho nacional (sentencias de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Rec. p. 3969, apartados 12 a 14, y de 5 de julio de 2007, Kofoed, C-321/05, Rec. p. I-5795, apartado 45).

35 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de los Estados miembros de velar por que se tenga en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas entre, por una parte, los establecimientos a los que se refiere dicha Directiva, y, por otra, los edificios frecuentados por el público, se impone también a una autoridad pública, como la ciudad de Darmstadt, responsable de expedir licencias de edificación, y ello aunque ésta ejerza dicha prerrogativa en virtud de una competencia reglada.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

36 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, que es necesario examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, cuál es el alcance de la obligación prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82, en virtud de la cual los Estados miembros deben tener en cuenta las distancias adecuadas. Desea saber, por una parte, si esta obligación debe interpretarse en el sentido de que les prohíbe emplazar un edificio frecuentado por el público en circunstancias como las descritas por el tribunal remitente, estableciendo una prohibición absoluta de agravar la

situación. Por otra, dicho tribunal se pregunta si la mencionada obligación se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece taxativamente la autorización del emplazamiento de tal inmueble en estas circunstancias, y ello sin que los riesgos vinculados al emplazamiento en el interior del perímetro de las distancias de seguridad hayan sido evaluados debidamente en la fase de la planificación o en la de la decisión individual.

37 Con carácter previo, es preciso poner de manifiesto que la gestión de la urbanización, prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82, se basa en el principio según el cual los usos del suelo incompatibles entre sí deben estar separados por las distancias adecuadas. A este respecto, es obligado declarar que estas distancias, como tales, constituyen sustancialmente un dato que permite determinar las zonas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, cuyos objetivos pretenden, por un lado, evitar los riesgos graves y limitar los daños causados por ellos, y, por otro, delimitar estas zonas en relación con las que no están incluidas en dicho ámbito de aplicación.

38 Además, en los supuestos regulados en el artículo 12, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/82, entre los cuales figura el litigio principal, el control de los nuevos desarrollos en las inmediaciones de los establecimientos existentes debe efectuarse en particular cuando éstos pueden incrementar el riesgo de accidente grave o agravar sus repercusiones.

39 Las cuestiones segunda y tercera planteadas por el tribunal remitente deben examinarse a la luz de estos principios.

40 En primer lugar, en relación con la posible prohibición de agravar la situación, cabe examinar el alcance de la obligación establecida en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82. A este respecto, es necesario subrayar que, como ya se ha afirmado en el apartado 24 de la presente sentencia, esta obligación impone ciertamente a los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de tener en cuenta las distancias adecuadas. No lo es menos que, como sostienen Franz Mücksch y la Comisión Europea, los Estados miembros conservan una facultad de apreciación para cumplir dicha exigencia.

41 Esta facultad de apreciación se deduce del tenor de la disposición en cuestión, en la medida en que, si bien es cierto que los Estados miembros están obligados a velar por que sus políticas de afectación o utilización del suelo tengan en cuenta la necesidad de mantener las distancias adecuadas, no lo es menos que dicho artículo 12, apartado 1, sólo exige que estas políticas «tengan en cuenta» el mantenimiento de dichas distancias.

42 Pues bien, ni la expresión «tengan en cuenta la necesidad […] de mantener las distancias adecuadas» ni el resto del texto del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82, ni tampoco su vigésimo segundo considerando, pueden interpretarse en el sentido de que imponen desestimar cualquier proyecto que se encuentra en el área delimitada por las distancias adecuadas.

43 Por otro lado, la concesión de tal facultad de apreciación se manifiesta concretamente en el hecho de que, habida cuenta de los objetivos fundamentales de la Directiva 96/82, consistentes en prevenir los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y en limitar sus repercusiones, tal y como se mencionan en el artículo 1 de dicha Directiva, la aplicación de su artículo 12, apartado 1, letra c), exige que las autoridades nacionales responsables de la política de asignación o de utilización del suelo, en particular por lo que se refiere a las zonas urbanizadas, realicen determinadas operaciones, como la evaluación del incremento del riesgo de accidentes o el agravamiento de sus repercusiones, lo que precisa de la evaluación no sólo de los

riesgos y de los daños, sino también del resto de factores pertinentes en cada caso concreto.

44 Ahora bien, es evidente que estos factores varían, con harta frecuencia de modo sustancial, en función de las características particulares de las zonas objeto de planificación o de aquellas para las que deben adoptarse decisiones individuales, siendo así que no existe ningún plan de asignación o de utilización del suelo que les afecte. De este modo, entre estos factores específicos pueden figurar, aparte de la naturaleza de las sustancias peligrosas de que se trate, la probabilidad de que ocurra un accidente grave durante la explotación de un establecimiento regulado por la Directiva 96/82 y las repercusiones en la salud humana y el medio ambiente resultantes de un posible accidente, la naturaleza de la actividad de la nueva instalación o la intensidad de su uso por el público y la facilidad con la que los equipos de urgencia puedan intervenir en caso de accidente. Además, como señala acertadamente el tribunal remitente, todos estos factores específicos pueden combinarse con la toma en consideración de factores socioeconómicos.

45 En efecto, al diseñar las políticas de asignación o de utilización del suelo, si bien los Estados miembros están obligados a tener en cuenta la necesidad de mantener las distancias adecuadas, y al menos implícitamente, determinarlas, tal obligación no implica sin embargo que deban erigir tales distancias en criterio único de autorización o denegación en función de la localización de los proyectos de nuevos emplazamientos en las cercanías de establecimientos existentes. En estas circunstancias, sólo el reconocimiento de una facultad de apreciación permite garantizar el pleno efecto útil de la necesidad de mantener las distancias adecuadas.

46 En consecuencia, habida cuenta del tenor del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82 y del requisito de evaluación de factores que dependen en gran medida de elementos propios de cada caso concreto, procede señalar, como hizo el tribunal remitente y contrariamente a lo que sostiene Merck, que la obligación de mantener distancias adecuadas no puede entenderse de manera absoluta, en el sentido de que impone prohibir todo proyecto de nuevo emplazamiento en una zona urbanizada

en la que se encuentran establecimientos regulados por dicha Directiva, aun cuando dicho emplazamiento afecta a un inmueble frecuentado por el público como el controvertido en el litigio principal.

47 El criterio temporal según el cual procede mantener «a largo plazo» las distancias adecuadas entre, por un lado, los establecimientos regulados por la Directiva 96/82, y, por otro, los inmuebles frecuentados por el público, no puede poner en entredicho esta interpretación. A este respecto, cabe subrayar, por un lado, que como señala correctamente Merck, dicha expresión implica un cierto respeto del *statu quo,* en el sentido de que las autoridades responsables de la ejecución de los planes de asignación o de utilización del suelo no pueden imponer el respeto de estas distancias a las urbanizaciones ya existentes cuando aquéllas se fijan por primera vez en una fase posterior. Por otro, como señaló la Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, esta expresión debe entenderse como una exigencia de preservar dichas distancias donde ya han sido respetadas y de introducirlas en el futuro, como objetivo a largo plazo, donde aún no se han aplicado.

48 En efecto, ninguna de estas dos interpretaciones de la expresión «a largo plazo» puede reforzar el carácter restrictivo del artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva de manera que establezca una prohibición de agravar la situación, y, por ello, de que prohíba cualquier emplazamiento de un inmueble frecuentado por el público en las cercanías de un establecimiento existente.

49 En segundo lugar, por lo que respecta a si la obligación prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva se opone a una norma nacional que establece de manera imperativa la autorización del emplazamiento de un inmueble sin que hayan sido debidamente evaluados los riesgos vinculados con el emplazamiento dentro del perímetro de dichas distancias en la fase de planificación o en la de la decisión individual, debe precisarse que la facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros

no puede interpretarse, como ha puesto de manifiesto la Comisión, de modo que les permita hacer abstracción de la toma en consideración de las distancias adecuadas.

50 En efecto, si bien la Directiva 96/82 deja en manos de las autoridades nacionales el calcular dichas distancias y fijarlas habida cuenta de todos los factores pertinentes, el «tener en cuenta» las distancias adecuadas exige sin embargo que, al evaluar el riesgo, se tomen realmente en consideración junto con otros factores, con carácter general al elaborar los planes de asignación o de utilización del suelo o, a falta de planificación, de manera específica, en particular al adoptar resoluciones sobre licencias de edificación.

51 De ello se deriva que, en la medida en que una norma nacional impone que se expida imperativamente la autorización de emplazamiento de un inmueble sin que hayan sido debidamente evaluados los riesgos vinculados al emplazamiento dentro del perímetro de las distancias adecuadas en la fase de planificación o en la de la decisión individual, tal norma puede vaciar de contenido la obligación de tener en cuenta el mantenimiento de las distancias adecuadas y, por ello, privarla de su efecto útil. En consecuencia, se ha de concluir que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82 se opone a una norma nacional que establece con carácter obligatorio la concesión de autorización en estas circunstancias.

52 A este respecto, incumbe al tribunal remitente, en virtud de los principios recordados en los apartados 32 a 34 de la presente sentencia, realizar, en la medida de lo posible, una interpretación de la ley nacional conforme con dicha Directiva.

53 Vistas las consideraciones precedentes, procede responder a las cuestiones segunda y tercera que la obligación prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82 de tener en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas

entre, por un lado, los establecimientos regulados por dicha Directiva y, por otro, los inmuebles frecuentados por el público, no impone a las autoridades nacionales competentes prohibir el emplazamiento de un inmueble frecuentado por el público en circunstancias tales como las del litigio principal. En cambio, esta obligación se opone a una norma nacional que prevé que deba concederse imperativamente la autorización de emplazamiento de tal inmueble sin que se hayan evaluado debidamente los riesgos vinculados al emplazamiento dentro del perímetro de tales distancias en la fase de planificación o en la de adopción de la decisión individual.

Costas

54 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, en su versión modificada por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, debe interpretarse en el sentido de que la obligación de los Estados miembros de velar por que se tenga en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas entre, por una parte, los establecimientos a los que se refiere dicha Directiva, y, por otra, los edificios frecuentados por el público, se impone también a una autoridad pública, como la ciudad de Darmstadt (Alemania), responsable de expedir

licencias de edificación, y ello aunque ésta ejerza dicha prerrogativa en virtud de una competencia reglada.

2) La obligación prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 96/82, en su versión modificada por la Directiva 2003/105, de tener en cuenta la necesidad, a largo plazo, de mantener las distancias adecuadas entre, por un lado, los establecimientos regulados por dicha Directiva y, por otro, los inmuebles frecuentados por el público, no impone a las autoridades nacionales competentes prohibir el emplazamiento de un inmueble frecuentado por el público en circunstancias tales como las del litigio principal. En cambio, esta obligación se opone a una norma nacional que prevé que deba concederse imperativamente la autorización de emplazamiento de tal inmueble sin que se hayan evaluado debidamente los riesgos vinculados al emplazamiento dentro del perímetro de tales distancias en la fase de planificación o en la de adopción de la decisión individual.

Firmas