SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 17 de junio de 1999 *

En el asunto C-336/97,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Paolo Stancanelli, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Claudio Tesauro, Abogado de Nápoles, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Profesor Umberto Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Danilo Del Gaizo, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no garantizar la elaboración de los planes de urgencia para el exterior de los establecimientos cuya actividad industrial ha sido notificada de conformidad con el artículo 5 de la

* Lengua de procedimiento: italiano.

Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (DO L 230, p. 1; EE 15/03, p. 228), y al no organizar inspecciones u otras medidas de control según el tipo de actividad industrial, infringiendo el tercer guión del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 7 de dicha Directiva,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn, Presidente de Sala; G.F. Mancini, J.L. Murray, H. Ragnemalm y R. Schintgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de febrero de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de septiembre de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente, artículo 226 CE), con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no garantizar la elaboración de los planes de urgencia para el exterior de los establecimientos cuya actividad industrial ha sido notificada de conformidad con el artículo 5 de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (DO L 230, p. 1; EE 15/03, p. 228), y al no organizar inspecciones u otras medidas de control según el tipo de actividad industrial, infringiendo el tercer guión del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 7 de dicha Directiva.

2 A tenor del apartado 1 de su artículo 1, la Directiva 82/501 «se refiere a la prevención de los accidentes graves que pudieren resultar de determinadas actividades industriales, así como a la limitación de sus consecuencias para el hombre y el medio ambiente; está encaminada, en particular, a la aproximación de las disposiciones adoptadas por los Estados miembros en este ámbito».

3 El apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 82/501 define lo que ha de entenderse por «actividad industrial», «fabricante», «accidente grave» y «sustancias peligrosas». Según la letra b) de esta disposición, se entiende por fabricante «cualquier persona responsable de una actividad industrial».

4 El artículo 3 de la Directiva 82/501 establece:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias con el fin de que, en todas las actividades industriales definidas en el artículo 1, el fabricante esté obligado a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y para limitar sus consecuencias para el hombre y el medio ambiente.»

5 El artículo 4 de la Directiva 82/501 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todo fabricante esté obligado a probar en todo momento a la autoridad competente, a los fines de las inspecciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 7, que ha determinado los riesgos existentes de accidentes graves, ha tomado las medidas de seguridad apropiadas y que ha informado, formado y equipado, con el fin de garantizar su seguridad, a las personas que trabajan en el centro de trabajo.»

6 El apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 82/501 prevé que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el fabricante esté obligado a transmitir una notificación a las autoridades contempladas en el artículo 7 cuando, en una actividad industrial, una o varias sustancias peligrosas previstas en el Anexo III de la Directiva, intervengan o se sepa que pueden intervenir en las cantidades fijadas en dicho Anexo, o cuando, en una actividad industrial, una o varias sustancias peligrosas previstas en el Anexo II de la Directiva, estén almacenadas en las cantidades fijadas en dicho Anexo. Esta notificación deberá incluir informaciones relativas a:

a) las sustancias que figuran respectivamente en el Anexo II y en el Anexo III,

b) las instalaciones,

c) situaciones eventuales de accidente grave, en particular «toda la información que las autoridades competentes necesiten para poder elaborar los planes de urgencia fuera del establecimiento de conformidad con el apartado 1 del artículo 7» [segundo guión de la letra c) del apartado 1 del artículo 5].

7 El tenor del artículo 7 de la Directiva 82/501 es el siguiente:

«1. Los Estados miembros crearán o designarán la o las autoridades competentes encargadas, considerando la responsabilidad que le cabe al fabricante:

— [...]

— [...]

— de asegurar que se lleve a cabo un plan de urgencia y de intervención en el exterior del establecimiento cuya actividad industrial haya sido notificada

[...]

2. Las autoridades competentes organizarán, en el marco de las regulaciones nacionales, inspecciones u otras medidas de control según el tipo de actividad de que se trate.»

8 Según el apartado 1 del artículo 20 de la Directiva 82/501, los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para cumplir dicha Directiva a más tardar el 8 de enero de 1984, e informar de ello inmediatamente a la Comisión. En virtud del apartado 2 del mismo artículo, los Estados miembros deben comunicar también a la Comisión las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por esta Directiva.

9 La adaptación del ordenamiento jurídico italiano a la Directiva 82/501 se realizó mediante el Decreto nº 175 del Presidente de la República, de 17 de mayo de 1988 (GURI nº 127, de 1 de junio de 1988, p. 3; en lo sucesivo, «Decreto presidencial nº 175/88»).

10 La Comisión, a la que se le comunicó el Decreto presidencial nº 175/88, consideró que la aplicación de la Directiva 82/501 en Italia tenía lagunas. Por ello, solicitó a las autoridades italianas, mediante escrito de 27 de septiembre de 1991, que le proporcionasen mayor información sobre la aplicación de la Directiva, en particular del tercer guión del apartado 1 y del apartado 2 de su artículo 7.

11 Mediante escrito de 14 de enero de 1992, el ministero dell'Ambiente italiano señaló a este respecto que había recibido de los fabricantes las notificaciones exigidas para aproximadamente 210 emplazamientos industriales, correspondientes a cerca de 710 establecimientos o depósitos, pero que, debido a la adaptación tardía del Derecho italiano a la Directiva y al gran número de actividades industriales notificadas, la realización de los planes de urgencia y de las actividades de inspección y de control contemplados en el mencionado artículo 7 se hallaba en curso, pero no estaba aún terminada.

12 La Comisión, al estimar insatisfactoria esta respuesta, y al considerar que la Directiva 82/501, en particular en lo que se refiere a su artículo 7, seguía sin aplicarse correctamente, requirió al Gobierno italiano mediante escrito de 27 de noviembre de 1992 para que presentase sus observaciones a este respecto en un plazo de dos meses.

13 El Gobierno italiano no atendió directamente a este requerimiento, pero informó a la Comisión, mediante escrito de 3 de marzo de 1994, de que la Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, creada por la Ley de convalidación del Decreto-Ley nº 496, de 4 de diciembre de 1993 (GURI nº 285, de 4 de diciembre de 1993, p. 40), se encargaría de las actividades de investigación previstas en el Decreto presidencial nº 175/88, en su versión modificada por el Decreto-Ley nº 13, de 10 de enero de 1994 (GURI nº 6, de 10 de enero de 1994, p. 14).

14 Ante la falta de ulteriores comunicaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en particular en el artículo 7 de la Directiva 82/501, la Comisión envió el 21 de noviembre de 1995 un dictamen motivado al Gobierno italiano, invitándole a adoptar las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en él en un plazo de dos meses desde su notificación.

15 El Gobierno italiano respondió al dictamen motivado de la Comisión mediante escrito de 21 de mayo de 1997, informándole de que, hasta esa fecha, se habían elaborado, de conformidad con las disposiciones del Decreto presidencial nº 175/88, 110 planes de urgencia para el exterior, de los 443 que deberían haberse adoptado, y de que se habían realizado inspecciones en 179 establecimientos. Posteriormente, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión, mediante una nota de 8 de julio de 1997, el texto de la Ley nº 137, de 19 de mayo de 1997 (GURI nº 120, de 26 de mayo de 1997, p. 4), que corrigió los efectos de los Decretos-Leyes de modificación del Decreto presidencial nº 175/88.

16 La Comisión, al considerar que, a pesar de todo, la Directiva 82/501 seguía sin aplicarse correctamente en Italia, al menos por lo que se refiere a su artículo 7, interpuso el presente recurso.

17 Para fundamentarlo, la Comisión señala que, a pesar de la aprobación del Decreto presidencial nº 175/88 y de sus sucesivas modificaciones, no se han realizado todos los planes de urgencia y de intervención en el exterior de los establecimientos, cuya elaboración viene exigida por el tercer guión del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 82/501, y tampoco se han llevado a

cabo todas las inspecciones y demás medidas de control previstas en el apartado 2 del artículo 7. La Comisión destaca que el propio Gobierno italiano, en su escrito de 14 de enero de 1992, reconoció el retraso en la realización de estos planes de urgencia, inspecciones y medidas de control.

18 La República Italiana sostiene que una correcta adaptación del Derecho interno a estas disposiciones de la Directiva 82/501 sólo exige que los Estados miembros designen las autoridades competentes encargadas de asegurar que los planes de urgencia y de intervención se lleven a cabo, y que éstas organicen las inspecciones y medidas de control. La República Italiana señala que, aun cuando la elaboración efectiva de los planes de urgencia y la realización concreta de las inspecciones y controles son objetivos perseguidos por la Directiva 82/501, no forman parte como tales de las obligaciones específicas que la Directiva impone a los Estados miembros, sino que sólo representan una consecuencia lógica de su aplicación en el plano concreto.

19 A este respecto, hay que recordar que, a tenor del artículo 5, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente, artículo 10 CE, párrafo primero), los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las Instituciones de la Comunidad. Entre estos actos figuran las Directivas que, conforme al artículo 189 del Tratado CE (actualmente, artículo 249 CE), obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta obligación implica, para cada uno de los Estados miembros destinatarios de una Directiva, la de adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la Directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véase la sentencia de 25 de julio de 1991, Emmott, C-208/90, Rec. p. I-4269, apartado 18).

20 Pues bien, como resulta del artículo 1 de la Directiva 82/501, y como confirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de mayo de 1992, Comisión/Países Bajos (C-190/90, Rec. p. I-3265), apartado 18, su finalidad es que se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves causados por determinadas actividades industriales y para limitar sus consecuencias.

21 Para ello, la Directiva 82/501 no sólo prevé que los Estados miembros hagan recaer sobre los fabricantes ciertas obligaciones, como las que resultan de los artículos 3, 4 y 5, sino que también impone directamente determinadas obligaciones a los Estados miembros, como las contenidas en los apartados 1 y 2 del artículo 7, que son objeto de controversia en el presente asunto.

22 Además, de los artículos 4 y 5 de la Directiva 82/501 resulta expresamente que las obligaciones que ésta impone a los fabricantes deben contribuir al cumplimiento de las que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 7.

23 En efecto, por una parte, para que las autoridades competentes, designadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 7 de la Directiva 82/501, puedan elaborar los planes de urgencia para el exterior del establecimiento, contemplados en el tercer guión del apartado 1 del artículo 7, el segundo guión de la letra c) del apartado 1 del artículo 5 prevé que las informaciones sobre situaciones eventuales de accidente grave, que los fabricantes deben notificar a las mencionadas autoridades, han de comprender toda la información necesaria para la elaboración de estos planes.

24 Por otra parte, a los fines de las inspecciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 82/501, el artículo 4 establece para los fabricantes la obligación de probar en todo momento a las autoridades competentes de los Estados miembros que han determinado los riesgos existentes de accidentes graves y que han tomado las medidas contempladas en esta disposición.

25 Hay que llegar, por lo tanto, a la conclusión de que el objetivo que persigue la Directiva 82/501 mediante las medidas que establece, consistente en prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias, podría verse seriamente comprometido si los Estados miembros pudiesen limitarse a crear o designar las autoridades competentes para la elaboración de los planes de urgencia en el exterior de los establecimientos y para la organización de las inspecciones y controles, sin asegurarse de que estos planes e inspecciones se realizan efectivamente.

26 Pues bien, de la respuesta de la República Italiana al dictamen motivado, que es posterior al plazo que se le había señalado para cumplir sus obligaciones tal como resultan de la Directiva 82/501, se desprende que hasta esa fecha sólo se habían elaborado 110 planes de urgencia para el exterior de los establecimientos, de los 443 que deberían haberse adoptado.

27 Hay que señalar, además, que la República Italiana, aun cuando haya afirmado en su escrito de contestación a la demanda que el número de establecimientos industriales, notificados a las autoridades competentes en virtud de la Directiva 82/501, que deberían haber sido objeto de inspecciones u otras medidas de control asciende sólo a 391, en lugar de los 710 que había indicado en su escrito de 14 de enero de 1992, reconoció al mismo tiempo en dicho escrito de contestación que, de hecho, sólo se habían inspeccionado 220 establecimientos.

28 En estas circunstancias, procede estimar el recurso de la Comisión y declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 82/501, al no garantizar la elaboración de los planes de urgencia para el exterior de los establecimientos cuya actividad industrial ha sido notificada de conformidad con el artículo 5 de la Directiva, y al no organizar inspecciones u otras medidas de control según el tipo de actividad industrial, infringiendo el tercer guión del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 7 de la mencionada Directiva.

Costas

29 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión solicitó la condena de la República Italiana, y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, al no garantizar la elaboración de los planes de urgencia para el exterior de los establecimientos cuya actividad industrial ha sido notificada de conformidad con el artículo 5 de la Directiva, y al no organizar inspecciones u otras medidas de control según el tipo de actividad industrial, infringiendo el tercer guión del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 7 de la mencionada Directiva.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de junio de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

P.J.G. Kapteyn