CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 25 de marzo de 1999 *

1. En el presente procedimiento, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare, conforme al artículo 169 del Tratado CE, que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no aplicar en su totalidad la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

2. El apartado 1 del artículo 1 de la Directiva establece:

«La presente Directiva 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 especifica qué debe entenderse, a efectos de la Directiva, por los términos «actividad industrial», «fabricante», «accidente grave» y «sustancias peligrosas».

4. El artículo 3 dispone:

«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 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todo fabricante esté obligado a probar en todo

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 230, p. 1; EE 15/03, p. 228.

momento a la autoridad competente, a los fines de las inspecciones a que se refiere en 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 establece:

«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 tal como se define en el primer guión de la letra a) del apartado 2 del artículo 1, una o varias sustancias peligrosas previstas en el Anexo III, intervengan o se sepa que pueden intervenir, en las cantidades fijadas en dicho Anexo, en particular, como:

— sustancias almacenadas o utilizadas para la actividad industrial de que se trate,

— productos de la fabricación,

— subproductos, o

— residuos,

— o cuando, en una actividad industrial tal como se define en el segundo guión de la letra a) del apartado 2 del artículo 1, una o varias sustancias peligrosas previstas en el Anexo II, estén almacenadas, en las cantidades fijadas en la segunda columna de dicho Anexo [...]»

7. El apartado 1 del artículo 5 establece además los datos que deben constar en tal notificación, en relación con las sustancias que figuran respectivamente en el Anexo II y en el Anexo III, con las instalaciones y con «situaciones eventuales de accidente grave», incluyendo «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».

8. El artículo 7 dispone lo 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.»

9. Con arreglo al apartado 1 del artículo 20, los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para cumplir la Directiva a más tardar el 8 de enero de 1984 e informar de ello inmediatamente a la Comisión.

10. La Comisión sostiene que las medidas adoptadas por Italia para ejecutar la Directiva, a saber, el Decreto nº 175 del Presidente de la República, de 17 de mayo de 1988,[2] modificado y posteriormente promulgado como Ley,[3] no han sido —y continúan sin ser— suficientes para garantizar que se lleven a cabo todos los planes de urgencia a que se refiere el tercer guión del apartado 1 del artículo 7, ni la realización de las inspecciones u otras medidas de control mencionadas en el apartado 2 del artículo 7.

11. El Gobierno italiano no discute, en su argumentación principal, semejantes afirmaciones pero sostiene esencialmente que, a efectos de la adaptación del Derecho interno a la Directiva, basta con que los Estados miembros designen las autoridades competentes y que estas últimas «organicen» las inspecciones y demás medidas de control. Desde este punto de vista, la Directiva no exige a los Estados miembros que garanticen también el establecimiento efectivo de planes de urgencia o de intervención, o la realización concreta de inspecciones y otras medidas de control. Ciertamente, el Gobierno italiano admite que la Directiva contempla tales objetivos, aunque son más una consecuencia lógica de las obligaciones que se imponen a los Estados que una parte integrante de las mismas.

2 — GURI nº 127, de 1 de junio de 1988, p. 3.

3 — La última vez, por Ley nº 137, de 19 de mayo de 1997 (GURI nº 120, de 26 de mayo de 1997, p. 4).

12. Discrepo de esta argumentación. De su propósito y de su ordenación general («la finalidad de la Directiva 82/501 es que se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves causados por determinadas actividades industriales y para limitar sus consecuencias» [4]) se deduce claramente que la Directiva no pretende simplemente crear un marco legislativo en el que puedan alcanzarse tales resultados, sino que se propone lograrlos de forma efectiva. Si no fuera así, y se permitiera a los Estados miembros cumplir una Directiva mediante el mero establecimiento de un mecanismo sin hacer que dicho mecanismo funcione, todo el sistema de armonización de legislaciones en la esfera comunitaria quedaría, en muchos casos, reducido a la nada.

13. Es cierto que la obligación que se impone a los Estados miembros incluye dos fases. En primer lugar, deben crear o designar las autoridades competentes. En segundo término tales autoridades deben asegurarse de que se lleve a cabo un plan de urgencia para cada establecimiento y deben organizar las inspecciones u otras medidas de control que resulten pertinentes.

14. Sin embargo, la idea de que los Estados miembros puedan lavarse las manos en este ámbito una vez que se hayan creado las autoridades competentes contraviene el criterio jurisprudencial consolidado según el cual los Estados miembros no pueden sustraerse a la responsabilidad que les incumbe en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de una Directiva so pretexto de que esta tarea ha sido delegada a autoridades internas [5] o que el incumplimiento es consecuencia de la acción o inacción de cualquier otro órgano, incluso independiente, [6] del Estado. En el presente procedimiento, la obligación de designar las autoridades competentes quedaría desprovista de sentido si no implicara igualmente la obligación de garantizar que tales autoridades cumplan con su cometido. Tampoco cabe aceptar el argumento esgrimido por el Gobierno italiano en la vista, basado en una comparación con la Directiva 96/82/CE. [7] Aunque en esta última es posible observar con mayor nitidez la responsabilidad del Estado miembro, [8] ello no implica que semejante responsabilidad no fuera exigible con arreglo a la normativa anterior.

15. El artículo 189 del Tratado especifica que las Directivas obligan en cuanto al

4 — Sentencia de 20 de mayo de 1992, Comisión/Países Bajos (C-190/90, Rec. p. I-3265), apartado 18.

5 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 12; la misma consideración es aplicable a un caso como el de autos, en el que la Directiva especifica que la acción debe llevarse a cabo por la autoridad competente del Estado miembro.

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de noviembre de 1970, Comisión/Italia (8/70, Rec. p. 961), apartado 9.

7 — Directiva 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, que sustituye y deroga la Directiva 82/501).

8 — Véase, por ejemplo, la letra c) del apartado 1 del artículo 11: «Los Estados miembros velarán por que [...] las autoridades designadas a tal fin por los Estados miembros elaboren un plan de emergencia externo con respecto a las medidas que deben tomarse fuera del establecimiento.»

resultado que deba conseguirse, y el artículo 5 exige de forma explícita a los Estados miembros que adopten todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de los «actos de las Instituciones de la Comunidad», categoría en la que, obviamente, se incluyen las Directivas. El Tribunal de Justicia ha mantenido de manera reiterada que la obligación no consiste simplemente en aplicar la legislación pertinente sino también en adoptar «todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la Directiva», [9] y que los Estados miembros tienen la obligación de «garantizar plenamente, y de manera precisa, la aplicación de las disposiciones de las Directivas». [10] En el caso de autos, el resultado que pretende conseguirse incluye la obligación explícita de que las autoridades competentes *garanticen* que se lleven a cabo los planes de urgencia y *organicen* las inspecciones o cualesquiera medidas de control apropiadas. Si no lo hacen, el Estado miembro incumple las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva.

16. A este respecto, hay que subrayar que resulta impensable que el legislador comunitario, mediante la elección del término «organizarán» que figura en el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva, haya querido indicar cualquier actividad más restringida que la de efectuar realmente las inspecciones o controles en cuestión. Es cierto que, según ha puesto de manifiesto el Gobierno italiano en la vista, la propuesta de Directiva presentada por la Comisión utilizaba el verbo «procederán a». [11] No obstante, los términos de la Directiva, tal y como fue adoptada, excluyen cualquier posibilidad de admitir el argumento del Gobierno italiano, a saber, que la obligación efectivamente consignada no incluye la exigencia de que los Estados miembros garanticen que las inspecciones o controles se produzcan.

17. Finalmente, el argumento específico del Gobierno italiano según el cual no es posible llevar a cabo planes ni realizar correctamente inspecciones hasta que los fabricantes suministren la información requerida, puede ser rebatido mediante la simple alusión al artículo 4 y al apartado 1 del artículo 5 de la Directiva, a cuyo tenor los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que los fabricantes estén obligados a proporcionar dicha información.

18. El Gobierno italiano trae a colación otros dos argumentos, aparentemente subsidiarios: la obligación de garantizar que se lleven a cabo planes de urgencia en relación con establecimientos individualmente con-

9 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 15.

10 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de diciembre de 1995, Comisión/España (C-16/95, Rec. p. I-4883), apartado 8.

11 — DO 1979, C 212, p. 4. Este verbo fue sustituido en la redacción final de la Directiva en la mayor parte de las versiones lingüísticas, a excepción de la alemana.

siderados quedaría satisfecha mediante planes generales (tres de ellos figuran en el anexo de su escrito de contestación a la demanda) realizados por las autoridades regionales, y en un gran número de establecimientos realmente se han llevado a cabo las inspecciones exigidas por el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva.

19. Con respecto al primer argumento, basta mencionar que el Gobierno italiano declaró, mediante escrito de 21 de mayo de 1997 dirigido a la Comisión, que se habían llevado a cabo 110 planes de un total de 443 que deberían de haberse realizado, y aparentemente desde esa fecha no se ha elaborado ningún otro plan que deba ser supervisado por la Comisión. Resulta, asimismo, evidente que los planes deben basarse en información específica suministrada por cada fabricante, de modo que un plan general sólo podría cumplir los requisitos de la Directiva si tiene en cuenta cada establecimiento individualmente.

20. En relación con el segundo argumento, el Gobierno italiano declara que, de 391 establecimientos, 220 han sido efectivamente inspeccionados mientras que los restantes han sido sometidos a otras medidas de control, en tanto que la Comisión se apoya en escritos de este Gobierno que declaran que el número de establecimientos que deben ser sometidos a inspección es de 710 y que el número de los que lo han sido es de 179. Una vez más, el Gobierno italiano parece no haber aportado ninguna prueba en defensa de su segunda pretensión.

21. En cualquier caso, aunque se han adoptado medidas para reducir el alcance del incumplimiento, es patente que éstas no han alcanzado su objetivo; además, el objeto de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 se fija en el dictamen motivado de la Comisión y resulta irrelevante a este respecto que el incumplimiento en cuestión haya cesado posteriormente. [12]

22. El hecho de que el nivel de conformidad con los dos requisitos en cuestión se sitúe en realidad en torno al 25 % se ve agravado por la circunstancia de que el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva expiró el 8 de enero de 1984 y las disposiciones italianas pertinentes están en vigor desde 1988. Aunque la Comisión admite que el plazo de adaptación no se extiende a las medidas que las autoridades competentes deben adoptar «en una segunda fase», éstas han dispuesto de un tiempo más que suficiente para adoptar tales medidas.

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de diciembre de 1992, Comisión/Irlanda (C-280/89, Rec. p. I-6185), apartado 7.

Conclusión

23. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo a este Tribunal que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no garantizar el establecimiento de los planes de urgencia contemplados en el tercer guión del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, y la realización de todas las inspecciones u otras medidas de control recogidas en el apartado 2 del artículo 7 de la mencionada Directiva.

— Condene en costas a la República Italiana.