CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 27 de mayo de 1997 *

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita que se declare el incumplimiento del Reino de España que, a su parecer, deriva de la falta de adaptación del Derecho interno a algunas de las disposiciones contenidas en la Directiva 84/466/Euratom, [1] (en lo sucesivo, «Directiva»). El Gobierno español se opone, alegando haber adaptado correctamente su propio ordenamiento jurídico al contenido normativo de la Directiva.

Marco normativo

2. A pesar de reconocer los efectos beneficiosos de las radiaciones ionizantes en el ámbito del diagnóstico y de la terapéutica, la Directiva cuyo cumplimiento se discute pretende limitar, en la medida de lo posible, su utilización. A tal efecto, se adoptaron disposiciones dirigidas a evitar «la multiplicación inútil de las instalaciones», así como a «velar por que los usuarios presenten la competencia y la experiencia deseadas para eliminar los usos inadecuados». [2]

En el presente asunto, se debate, en particular, la falta de adaptación del Derecho interno a los artículos 3, 4 y 5 de la Directiva. La primera de estas disposiciones establece: «Las autoridades competentes elaborarán el inventario de las instalaciones radiológicas médicas y dentales, así como de las instalaciones de medicina nuclear, y fijarán los criterios de aceptabilidad de las instalaciones radiológicas y de las instalaciones de medicina nuclear. Todas las instalaciones en servicio deberán ser objeto de una vigilancia estricta en cuanto a la protección radiológica y al control de calidad de los aparatos. Las autoridades competentes adaptarán las medidas necesarias para corregir el carácter inadecuado de las instalaciones sometidas a dicha vigilancia. Velarán, en cuanto sea posible, por que todas las instalaciones que no respondan a los criterios establecidos en el párrafo primero sean declaradas fuera de servicio o sustituidas. Los exámenes radioscópicos directos sin amplificación de brillantez se limitarán a circunstancias excepcionales.»

El artículo 4 tienen el siguiente tenor literal: «Cada Estado miembro adoptará las medidas que considere necesarias para evitar una multiplicación inútil de las instalaciones de radioterapia, de radiodiagnóstico y de medicina nuclear».

Por último, el artículo 5 reza así: «Habrá disponible un especialista cualificado en radiofí-

* Lengua original: italiano.

1 — Directiva 84/466/Euratom del Consejo, de 3 de septiembre de 1984, por la que se establecen las medidas fundamentales relativas a la protección radiológica de las personas sometidas a exámenes y tratamientos médicos (DO L 265, p. 1; EE 12/04, p. 122).

2 — Véase el séptimo considerando.

sica, que podrá ser destinado a las instalaciones pesadas de radioterapia y de medicina nuclear.»

Sobre el fondo

Sobre el artículo 3 de la Directiva

3. En el curso del proceso, la Comisión renunció a la parte del recurso relativa a la obligación de vigilancia de las instalaciones de radiodiagnóstico prevista en el artículo 3 de la Directiva. A pesar de que en los escritos procesales no se han explicado los motivos de esta renuncia parcial, el Tribunal de Justicia no puede sino tomar conocimiento de esta decisión y limitar su examen a los demás aspectos del incumplimiento alegado.

En relación con el motivo formulado por la Comisión respecto a la falta de adaptación del Derecho interno a las demás obligaciones previstas por el artículo 3 de la Directiva, el Gobierno español alega que el ordenamiento jurídico interno fue correctamente adaptado a dicha disposición mediante la adopción del Real Decreto nº 2071/1995, de 22 de diciembre de 1995, por el que se establecen los criterios de calidad en materia de radioterapia. Este Real Decreto, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 23 de enero de 1996, fue notificado a la Comisión el 26 de febrero de 1996.

No obstante, no puede acogerse el razonamiento expuesto por el Gobierno demandado. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, acertadamente citada por la Comisión, «la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y [...] los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia». [3] Pues bien, en el presente asunto, el plazo señalado por el dictamen motivado expiraba el 10 de septiembre de 1993, mientras que el Real Decreto 2071/1995 no fue notificado a la Comisión hasta el 26 de febrero de 1996. Por consiguiente, aun cuando se aceptara que dicho Decreto constituye una correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva —extremo que niega la Institución demandante—, la adaptación se habría realizado, en cualquier caso, fuera de plazo. Por consiguiente, desde este punto de vista, debe declararse fundado el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

Sobre el artículo 4 de la Directiva

4. A continuación, el Gobierno demandado rebate la apreciación de la Comisión respecto a la falta de adaptación del Derecho interno al artículo 4 de la Directiva. En su opinión, la finalidad de la disposición —a saber, la de evitar una multiplicación inútil de las instalaciones de radioterapia, de radiodiagnóstico y de medicina nuclear— se alcanzó de manera satisfactoria mediante la adopción de las siguientes medidas: la elaboración de un censo nacional de instalaciones existentes, el

3 — Sentencia de 2 de mayo de 1996, Comisión/Bélgica (C-133/94, Rec. p. I-2323), apartado 17.

desarrollo de criterios de ordenación de los recursos, la Guía de práctica clínica, así como una serie de disposiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas en materia de autorización, creación y modificación de establecimientos sanitarios.

No obstante, tampoco puede acogerse este argumento del demandado. En primer lugar, la elaboración del censo nacional constituye, ciertamente, una ocasión importante en el panorama de la planificación de la materia de que se trata, ya que permite disponer de un cuadro completo de las instalaciones existentes. Pero no veo cómo esta medida puede considerarse, por sí sola, adecuada para evitar «una multiplicación inútil de las instalaciones [existentes]», como exige, en cambio, el artículo 4 de la Directiva. Si no se adoptan medidas concretas relativas a la limitación del número de instalaciones, así como a su localización, la mera elaboración de un censo de instalaciones reviste un valor puramente descriptivo.

Además, en cuanto a los criterios para la asignación de los recursos, basta indicar que, como ha reconocido el propio Gobierno español en sus escritos procesales, tales criterios se refieren únicamente a las instalaciones de radioterapia, excluyendo las de radiodiagnóstico y las de medicina nuclear que, sin embargo, están contempladas en el artículo 4 de la Directiva. Por consiguiente, aun admitiendo que la política de distribución de los recursos económicos constituya una medida adecuada para evitar «la multiplicación inútil de las instalaciones», no es menos cierto que no afecta a todas ellas, de forma que la adaptación del Derecho interno sería sólo parcial. Por otra parte, lo mismo puede decirse en relación con las Guías de práctica clínica, que no hacen referencia a la radiología ni a la medicina nuclear.

Igualmente infundada es la remisión a las legislaciones adoptadas por las Comunidades Autónomas. En efecto, se trata de normativas sobre la obtención de las autorizaciones administrativas para la constitución y la gestión de centros sanitarios, pero no contienen ninguna previsión sobre la planificación y la limitación de las instalaciones contempladas en el artículo 4 de la Directiva. Por otra parte, estas normativas afectan solamente a cuatro de las diecisiete Comunidades Autónomas, mientras que nada se dice respecto a la situación de las demás entidades territoriales.

Finalmente, la misma consideración merece la alegación del Gobierno español según la cual el artículo 4 de la Directiva reconoce a los Estados miembros una amplia facultad discrecional respecto a la determinación de las medidas que consideren necesarias para garantizar la obtención de la finalidad prevista por dicha disposición. Por consiguiente, en su opinión, no puede censurarse la decisión de adaptar el Derecho interno a esta última a través de las medidas antes mencionadas. No obstante, este parecer no es convincente. En efecto, no niego que el artículo 4 reconoce un margen discrecional a los Estados miembros respecto a la elección de las medidas que deben adoptar. Pero no es menos cierto que dichas medidas han de ser adoptadas y tienen que ser adecuadas para garantizar la obtención de la finalidad perseguida por la disposición, cosa que no ha sucedido en el presente asunto o ha sucedido sólo de forma parcial. Por lo tanto, considero que el recurso de la Comisión debe estimarse en este punto.

Sobre el artículo 5 de la Directiva

5. Para negar la falta de adaptación del Derecho interno al artículo 5 de la Directiva, el Gobierno demandado alega que, a partir de 1985, las convocatorias para el acceso a los planes de formación del personal en el sector sanitario incluyen plazas de formación en radiofísica hospitalaria. Además, afirma que se ha elaborado un proyecto de Real Decreto, que se encuentra en una fase avanzada de tramitación, por el que se crea y regula el título de especialista en radiofísica hospitalaria.

No obstante, este argumento del demandado es también totalmente infundado. La alegación citada en último lugar ni siquiera merece ser considerada: el Real Decreto mencionado no ha sido aún aprobado y, en cualquier caso, se trataría de una adaptación del Derecho interno fuera de plazo, que no elimina el incumplimiento. A continuación, respecto a la primera alegación, basta recordar que el artículo 5 exige la disponibilidad de un especialista cualificado en física hospitalaria «que podrá ser destinado a las instalaciones pesadas de radioterapia y de medicina nuclear». Pues bien, las convocatorias para la especialización en radiofísica hospitalaria permiten la formación de personal especializado, pero no son ciertamente medidas que exijan, de forma general, la presencia de un especialista en radioterapia y en medicina nuclear como exige, en cambio, el citado artículo 5.

Por consiguiente, considero que el recurso interpuesto por la Comisión es fundado también desde este punto de vista.

Conclusión

En consecuencia, a la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones de adaptación del Derecho interno que le incumben en virtud de la Directiva 84/466/Euratom del Consejo, al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a los artículos 3, 4 y 5 de dicha Directiva, a excepción de la obligación de vigilancia de las instalaciones radiológicas prevista en el artículo 3 de la misma Directiva.

2) Condene en costas al Reino de España.