SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 19 de mayo de 2011 *

En el asunto C-376/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 22 de septiembre de 2009,

Comisión Europea, representada por la Sra. A. Alcover San Pedro y el Sr. E. Depasquale, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Malta, representada por el Sr. S. Camilleri y la Sra. A. Buhagiar, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas, U. Lõhmus (Ponente) y A. Ó Caoimh y la Sra. P. Lindh, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de octubre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, inciso v), y 16 del Reglamento (CE) nº 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 244, p. 1), modificado mediante la Decisión 2004/232/CE de la Comisión, de 3 de marzo de 2004 (DO L 71, p. 28) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2037/2000») al no retirar del servicio los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones para usos no críticos a bordo de buques y al no recuperar dichos halones.

Marco jurídico

Reglamento nº 2037/2000

2 El Reglamento nº 2037/2000 tiene por objeto cumplir las obligaciones internacionales que resultan del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, firmado el 22 de marzo de 1985, y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado el 16 de septiembre de 1987, que la Comunidad Económica Europea aprobó mediante la Decisión 88/540/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1988 (DO L 297, p. 8).

3 Conforme a su artículo 1, este Reglamento se aplica, en particular, al uso de halones.

4 El artículo 4, apartado 1, letra c), de este Reglamento establece que «salvo lo dispuesto en los apartados 4 y 5, quedan prohibidos el uso y la puesta en el mercado de […] halones […]».

5 El artículo 4, apartado 4, inciso v), de dicho Reglamento establece:

«Salvo para los usos enumerados en el anexo VII, los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones serán retirados del servicio antes del 31 de diciembre de 2003 y los halones se recuperarán con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16.»

6 A tenor del artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 2037/2000:

«Las sustancias reguladas contenidas en:

[…]

— sistemas de protección contra incendios y extintores,

se recuperarán para su destrucción por medios técnicos aprobados por las Partes o mediante cualquier otro medio técnico de destrucción aceptable desde el punto de vista del medio ambiente, o con fines de reciclado o regeneración durante las operaciones de revisión y mantenimiento de los aparatos o antes de su desmontaje o destrucción.»

7 El artículo 20, apartado 3, de este Reglamento dispone que «[l]as autoridades competentes de los Estados miembros realizarán las investigaciones que la Comisión estime necesarias con arreglo al presente Reglamento. Los Estados miembros efectuarán asimismo controles aleatorios de las importaciones de sustancias reguladas y comunicarán a la Comisión los calendarios y resultados de dichos controles.»

8 El anexo VII de dicho Reglamento, relativo a los usos críticos de los halones, presenta la siguiente redacción:

«Uso del halón 1301:

[…]

— para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en el sector militar, el del petróleo, el del gas, el petroquímico y en buques de carga existentes

[…]

Uso del halón 2402 únicamente en Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia:

[…]

— para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en el sector militar, el del petróleo, el del gas, el petroquímico y en buques de carga existentes,

[…].»

9 En primer lugar, en lo que atañe a la aplicación temporal del Reglamento nº 2037/2000, en el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión») no se establece ninguna medida transitoria respecto a la República de Malta.

10 A tenor del artículo 2 del Acta de adhesión:

«Al producirse la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las Instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta.»

Procedimiento administrativo previo

11 Mediante escrito de 11 de noviembre de 2005, la Comisión recordó a las autoridades maltesas la necesidad de retirar del servicio los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contuvieran halones no destinados a usos críticos e indicó que los únicos usos autorizados de tales sustancias a bordo de buques de carga existentes, en virtud del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000, eran los destinados a hacer inertes las de cisternas de petróleo o la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque y les instó a

que cumplimentaran y remitieran a más tardar el 31 de enero de 2006 un formulario sobre el uso crítico de halones a bordo de buques que enarbolaran pabellón maltés.

12 Al no recibir respuesta a este escrito, la Comisión dedujo que el Gobierno maltés admitía el uso no crítico de halones a bordo de buques que enarbolen pabellón maltés. Así, considerando que la República de Malta había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, inciso v), en relación con los artículos 16 y 20, apartado 3, de dicho Reglamento y del artículo 10 CE, la Comisión, mediante escrito de 15 de diciembre de 2006, emplazó a dicho Estado miembro para que presentara sus observaciones.

13 En su respuesta a este escrito de emplazamiento, fechada el 14 de mayo de 2007, las autoridades maltesas indicaron que 89 buques con pabellón maltés seguían estando equipados con sistemas de protección contra incendios y de extintores que contenían halones. Sin embargo, oponiéndose a la interpretación que la Comisión había hecho del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 y que dichas autoridades consideran restrictiva, afirmaron que se trataba de «usos críticos» a efectos de este anexo.

14 Al no considerar satisfactoria tal respuesta, el 17 de octubre de 2008 la Comisión emitió un dictamen motivado en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse a él en un plazo de dos meses contado a partir de su recepción.

15 Las autoridades maltesas respondieron mediante escrito de 16 de julio de 2009, en el que indicaban que el número de buques con pabellón maltés que seguían utilizando halones como extintores ascendía a 41. Oponiéndose a la interpretación preconizada por la Comisión del concepto de «usos críticos del halón» que figura en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000, la República de Malta declaró que había ordenado a

todos los armadores cuyos buques con pabellón maltés estuvieran equipados con sistemas de protección contra incendios que contuvieran halones que retiraran dichos buques del servicio a más tardar el 30 de junio de 2010.

16 Al considerar que esta respuesta no era satisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

17 En apoyo de su recurso la Comisión alega, en primer lugar, que el concepto de «usos críticos» de los halones que figura en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 debe ser interpretado restrictivamente, en el sentido de que estos usos constituyen excepciones a la obligación, impuesta en el artículo 4, apartado 4, inciso v), del mismo Reglamento, de retirar del servicio los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones.

18 Señala que, conforme al tenor de dicho anexo VII, especialmente los terceros guiones relativos a los usos críticos, respectivamente del halón 1301 y del halón 2402, los únicos usos críticos autorizados de estos halones en los buques de carga existentes son los previstos «para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables». Afirma que, en la práctica, estas disposiciones sólo se refieren a dos casos particulares, en concreto, hacer inertes los buques cisterna petroleros o la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque.

19 La Comisión afirma, a continuación, que es importante distinguir entre los sistemas para hacer inertes determinadas zonas y los sistemas de extinción e indica que los sistemas a base de halón instalados en la mayor parte de buques de carga forman parte de este segundo grupo. Afirma que la expresión «hacer inertes» hace referencia a «la liberación anticipada de halón como reacción a un riesgo de incendio o de explosión en una zona ocupada potencialmente inflamable y peligrosa, con una concentración tal que la atmósfera del lugar ya no puede soportar la combustión».

20 Así, la Comisión alega que el uso de los halones 1301 y 2402 en los buques de carga sólo puede considerarse uso crítico en el sentido del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 si dichos halones se utilizan en un sistema de protección contra incendios concebido para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables, es decir, si se utilizan en un sistema concebido para liberar el halón antes del inicio de una combustión o de una explosión en una atmósfera por otro lado inflamable o explosiva, o con el objeto de prevenirlas. Por consiguiente, afirma que la interpretación de dicho concepto de usos críticos preconizada por la República de Malta es contraria al tenor literal de dicho anexo.

21 La Comisión añade que las propias autoridades maltesas admitieron en el procedimiento administrativo previo que los buques de que se trata utilizan el halón para la extinción de incendios. En cualquier caso, continúa la Comisión, la República de Malta no ha proporcionado ninguna información sobre la finalidad del uso del halón en dichos buques. Por consiguiente, dado que el halón normalmente no se instala en los buques de carga para hacer inertes determinadas zonas, estos buques no están cubiertos por las excepciones relativas a los buques de carga que figuran en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000.

22 Por último, para refutar la alegación de la República de Malta relativa al principio de protección de la confianza legítima al que deberían poder acogerse los propietarios de los buques de que se trata, la Comisión alega que, en el presente asunto, no se ha violado tal principio, puesto que no sólo esta institución no ha dado ninguna seguridad en el sentido de la tesis defendida por la República de Malta, sino que, además, ha mantenido regularmente su posición respecto a la forma en que ha de interpretarse dicho anexo en lo que concierne a los usos críticos del halón en los buques de cargo. Por otra parte, respecto a la carga financiera que pesa sobre los propietarios y

fletadores de los buques de que se trata, la Comisión alega que la retirada del servicio de las instalaciones que contengan halón de dichos buques debería haberse producido antes del 1 de mayo de 2004 y que la aparición de dificultades en la aplicación de un acto de la Unión en su fase de ejecución no puede permitir que un Estado miembro se exonere unilateralmente del cumplimiento de sus obligaciones. A este respecto, se remite a la sentencia de 7 de febrero de1979, Comisión/Reino Unido (128/78, Rec. p. 419).

23 La República de Malta, en primer lugar, se opone a la interpretación dada por la Comisión del concepto de «usos críticos del halón» en el sentido del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000. Afirma que este uso se refiere a las salas de máquinas que contienen motores de combustión, calderas de fuel-oil o unidades y generadores alimentados con fuel-oil, las salas de las bombas de carga y los demás compartimentos similares en buques construidos antes del 1 de octubre de 1994. En el presente asunto alega que el uso de halón en tales «zonas» a bordo de los buques de que se trata debe ser calificado también de «uso crítico» en el sentido de dicho anexo.

24 Según dicho Estado miembro, la Comisión interpreta el citado concepto en un sentido que va en contra del tenor literal de las correspondientes disposiciones de dicho anexo, que se formulan en términos amplios, al hablar de «hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables [...] en buques de carga existentes», sin más reservas.

25 A continuación, la República de Malta alega que, en el marco del Reglamento nº 2037/2000, la distinción entre «neutralización» y «extinción» realizada por la Comisión es artificial e infundada dado que el proceso de extinción está, en esencia, comprendido en el proceso de neutralización, en particular cuando se utiliza el mismo agente. Explica que la línea de demarcación entre los procesos de neutralización y de extinción es, a menudo, dudosa, en la medida en que el uso de los halones 1301 y 2402 para combatir las deflagraciones en una zona precisa produce automáticamente el

efecto de neutralizar las zonas adyacentes contra nuevas combustiones y/o posibles explosiones. Por consiguiente, la neutralización es el resultado inevitable y normal de la extinción cuando se utilizan halones. Según la República de Malta, los halones 1301 y 2402 se conocen en el sector de la protección contra incendios, por su eficacia tanto en la extinción como en la neutralización, y su naturaleza polivalente es, precisamente, lo que los hace tan atractivos y relativamente insustituibles como agentes de protección contra incendios.

26 Por último, la República de Malta afirma que el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 no genera una confianza legítima en los propietarios de buques que pudiera verse afectada por la interpretación subjetiva que la Comisión hace de esta disposición, especialmente porque esta interpretación restringe el ámbito de aplicación de dicha disposición y es contraria a su tenor y a su espíritu. Alega que, además, tal interpretación también es contraria al principio de seguridad jurídica.

27 En cualquier caso, este Estado miembro afirma que cada vez es menor el número de buques con pabellón maltés que siguen equipados con sistemas de protección contra incendios. La mayor parte de estos buques se acercan al fin de su vida útil, puesto que algunos de ellos son petroleros de casco único, que deben ser retirados del servicio a más tardar a fines de 2010, conforme a las disposiciones aplicables del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, firmado en Londres el 2 de noviembre de 1973, completado por el Protocolo de 17 de febrero de 1978, y por el Reglamento (CE) nº 417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2978/94 del Consejo (DO L 64, p. 1). De ello deduce que pedir a los propietarios de estos buques que pongan fuera de servicio dichos sistemas les supondría una carga excesivamente pesada y desproporcionada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

28 Procede señalar de entrada que, a tenor del artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 2037/2000, salvo lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del mismo artículo, quedan prohibidos el uso y la puesta en el mercado de halones.

29 El apartado 4, inciso v), de dicho artículo establece la obligación de retirar del servicio antes del 31 de diciembre de 2003 los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones, salvo para los usos enumerados en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000. A falta de disposición en contrario en el Acta de adhesión, esta obligación surte efecto frente a la República de Malta desde su adhesión a la Unión Europea, el 1 de mayo de 2004, en virtud del artículo 2 de dicha Acta.

30 De una lectura combinada de estas disposiciones se desprende que, desde esa fecha, para los buques que enarbolen pabellón maltés sólo se autoriza el uso de tales sistemas y extintores si cabe calificarlo de «uso crítico» en el sentido de dicho anexo.

31 Este Estado miembro no niega que algunos buques que enarbolan pabellón maltés disponen de sistemas de extinción que emplean halón. Sin embargo, afirma que estos usos están incluidos en el citado concepto de «uso crítico», oponiéndose a la interpretación restrictiva que hace la Comisión de tal concepto.

32 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la

Comisión pueda basarse en cualquier presunción (véanse, en particular, las sentencias de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica, C-287/03, Rec. p. I-3761, apartado 27, y de 10 de junio de 2010, Comisión/Portugal, C-37/09, apartado 28).

33 Pues bien, es preciso constatar que la interpretación realizada por la Comisión de los tres guiones relativos al uso crítico, respectivamente, del halón 1301 y del halón 2404 que figuran en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 se basa en dos afirmaciones. Por una parte, que los sistemas a base de halón instalados en la mayor parte de los buques de carga son sistemas de extinción, y no de neutralización. Por otra parte, que en dichas disposiciones únicamente se contemplan dos hipótesis particulares de utilización de sistemas a base de halón para conseguir la neutralización, en concreto, la de cisternas de petróleo y la de la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque.

34 Sin embargo, esta interpretación no se desprende ni de las disposiciones de dicho anexo ni de otra disposición del Reglamento nº 2037/2000. Por otra parte, en los considerandos de este Reglamento no se hace ninguna referencia a las dos hipótesis mencionadas por la Comisión.

35 En cambio, los terceros guiones relativos al uso, respectivamente, de los halones 1301 y 2402 que figuran en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 están formulados de manera amplia, que contempla su uso «en el sector militar, el del petróleo, el del gas, el petroquímico y en buques de carga existentes».

36 Por otra parte, los términos «hacer inertes las zonas ocupadas» contenidos en dichas disposiciones indican que el uso de que se trata de estos halones está prevista en los espacios ocupados por personas, lo que puede incluir otros tipos o partes de buques, distintos de los contemplados por la Comisión.

37 Por consiguiente, aun suponiendo que, como afirma la Comisión, en la práctica el uso de halón en buques estuviera limitado a los dos supuestos que menciona, nada en el tenor del Reglamento nº 2037/2000 permite llegar a la conclusión de que la intención del legislador de la Unión fuera limitar el uso de halón en los buques a esos dos supuestos.

38 En estas circunstancias, procede considerar que la Comisión no ha demostrado el incumplimiento que se imputa a la República de Malta.

39 Por consiguiente, se debe desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

40 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. Al haber solicitado la República de Malta que se condene a la Comisión y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Firmas