CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 10 de diciembre de 2009[1]

I. Introducción

1. 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[2] (en lo sucesivo, «Directiva Seveso II»), tiene por objeto proteger de los riesgos de accidentes en caso de empleo industrial de determinadas sustancias. Por ese motivo exige, en particular, la elaboración de los llamados planes de emergencia internos y externos para los establecimientos a los que se aplica.

2. La Comisión censura que las autoridades españolas no hayan elaborado planes de emergencia externos para todos los establecimientos que los requieren. España opone que no se ha señalado plazo para la elaboración de tales planes y añade que faltan por recibir planes de emergencia internos e información de los establecimientos.

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO 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).

II. Marco jurídico

3. Las disposiciones pertinentes sobre los planes de emergencia se encuentran en el artículo 11 de la Directiva Seveso II:

«1. Los Estados miembros velarán por que, en todos los establecimientos sujetos a las disposiciones del artículo 9:

a) el industrial elabore un plan de emergencia interno respecto de las medidas que deben tomarse en el interior del establecimiento:

— para los nuevos establecimientos, antes de que se inicie su explotación;

— para los establecimientos existentes que no estén aún sujetos a lo

dispuesto en la Directiva 82/501/CEE, en el plazo de tres años a partir de la fecha mencionada en el apartado 1 del artículo 24;

— para los demás establecimientos, en un plazo de dos años a partir de la fecha mencionada en el apartado 1 del artículo 24;

— para los establecimientos que entren posteriormente en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, sin demora, y en todo caso [en un plazo de] un año después de la fecha en que la presente Directiva se aplique al establecimiento concreto, tal como se establece en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 2;

b) el industrial proporcione a las autoridades competentes la información necesaria para que éstas puedan elaborar planes de emergencia externos en los siguientes plazos:

— para los nuevos establecimientos, antes de que se inicie su explotación;

— para los establecimientos existentes que no estén aún sujetos a lo dispuesto en la Directiva 82/501/CEE, en un plazo de tres años a partir de la fecha mencionada en el apartado 1 del artículo 24;

— para los demás establecimientos, en un plazo de dos años a partir de la fecha mencionada en el apartado 1 del artículo 24;

— para los establecimientos que entren posteriormente en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, sin demora, y en todo caso [en un plazo de] un año después de la fecha en que la presente Directiva se aplique al establecimiento concreto, tal como se establece en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 2;

c) 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.

2. Los planes de emergencia deberán establecerse con el fin de:

Los planes de emergencia contendrán la información que se especifica en el Anexo IV.

— contener y controlar los incidentes de modo que sus efectos se reduzcan al mínimo, así como limitar los perjuicios para las personas, el medio ambiente y los bienes;

3. Sin perjuicio de las obligaciones de las autoridades competentes, los Estados miembros velarán por que los planes de emergencia internos previstos en la presente Directiva se elaboren consultando al personal que trabaje en el establecimiento, incluido el personal subcontratado a largo plazo afectado, y por que se consulte a la población sobre los planes de emergencia externos con ocasión de su elaboración o actualización.

— aplicar las medidas necesarias para proteger a las personas y al medio ambiente de los efectos de accidentes graves;

— comunicar la información pertinente a la población y a los servicios o autoridades interesados de la zona;

4. Los Estados miembros instaurarán un sistema que garantice que los industriales y las autoridades designadas revisen, prueben y, en su caso, modifiquen y actualicen los planes de emergencia internos y externos, a intervalos apropiados que no deberán rebasar los tres años. La revisión tendrá en cuenta los cambios que se hayan producido en los establecimientos correspondientes, dentro de los servicios de emergencia, los nuevos conocimientos técnicos y los conocimientos sobre las medidas que deban tomarse en caso de accidente grave.

— prever el restablecimiento de las condiciones medioambientales y la limpieza del lugar tras un accidente grave.

4 bis. […]

5. […]

6. La autoridad competente podrá decidir, justificando su decisión y a la vista de la información contenida en el informe de seguridad, que las disposiciones del apartado 1 relativas a la obligación de establecer un plan de emergencia [externo] no se apliquen.»

4. Conforme a los artículos 24, apartado 1, y 25 de la Directiva Seveso II, los Estados miembros debían adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en dicha Directiva a más tardar el 3 de febrero de 1999.

III. Procedimiento y pretensiones de las partes

5. Con arreglo a un informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva Seveso II, [3] a finales de 2002 en España, al igual que en otros Estados miembros, aún no se habían elaborado todos los planes de emergencia externos necesarios en el sentido del artículo 11, apartado 1, letra c), de dicha Directiva. A raíz de una pregunta posterior de la Comisión, España comunicó en 2006 que no se había elaborado más que el 35,2 % de todos los planes de emergencia externos exigidos.

6. Por ese motivo la Comisión llegó a la conclusión de que España había incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 11 de la Directiva Seveso II y, el 23 de marzo de 2007, envió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento para que le remitiera sus observaciones al respecto. Puesto que de la respuesta a este escrito, de 25 de junio de 2007, se deducía que seguían sin adoptarse algunos planes de emergencia externos, la Comisión dirigió a España, el 23 de octubre de 2007, un dictamen motivado en el que le señalaba un último plazo de dos meses para que pusiera fin a la infracción del Derecho comunitario.

7. Tras examinar la respuesta del Gobierno español, de 10 de enero de 2008, la Comisión mantuvo su criterio e interpuso el recurso con el que se inició el presente asunto.

3 — Proyecto de informe sobre la aplicación en los Estados miembros de la Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas durante el período comprendido entre 2000 y 2002, consultado el 12 de noviembre de 2009 en http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_es.pdf.

8. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al no haber elaborado planes de emergencia externos para todos los establecimientos sujetos a las disposiciones del artículo 9 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, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra c), de la citada Directiva.

— Condene en costas al Reino de España.

9. España solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda interpuesta.

— Condene en costas a la institución demandante.

IV. Apreciación jurídica

10. Conforme al artículo 11, apartado 1, letra c), de la Directiva Seveso II, las autoridades competentes de los Estados miembros han de elaborar, para todos los establecimientos a los que se aplique la Directiva, un plan de emergencia externo con respecto a las medidas que deben tomarse fuera del establecimiento.

11. Sin embargo, España alega que no existía aún la obligación de elaborar los planes de emergencia externos que faltaban, ya que el artículo 11, apartado 1, letra c), de la Directiva Seveso II no fija ningún plazo para la elaboración de dichos planes.

12. Cuando una disposición de una directiva no fija un plazo especial para la adaptación del Derecho interno, se aplica normalmente el plazo general de adaptación. [4] Sin embargo, ambas partes se remiten, acertadamente, al artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva Seveso II, que concede a los industriales plazos más largos para comunicar la información necesaria para elaborar los planes de emergencia externos. Por consiguiente, no es posible elaborar planes de emergencia

4 — Véase la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 11, relativa a la clasificación de zonas de protección especial para aves.

externos antes de haber recibido dicha información.

13. La Comisión afirma que la obligación de elaborar los planes de emergencia externos está sometida a los plazos impuestos para comunicar la información necesaria.

14. Sin embargo, los plazos señalados en el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva Seveso II no pueden trasladarse directamente a la letra c) del mismo apartado, puesto que las autoridades competentes necesitan tiempo suficiente para elaborar un plan de emergencia externo después de haber recibido la información necesaria.

15. Por consiguiente, de la mencionada Directiva no pueden deducirse plazos claros para la elaboración de los planes de emergencia externos.

16. No obstante, el artículo 11, apartado 1, letra c), de la Directiva Seveso II impone a los Estados miembros una obligación incondicional que reviste gran importancia para los objetivos de la Directiva. Además, como indica claramente el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las instituciones públicas han de cumplir sus obligaciones dentro de un plazo razonable, con arreglo al principio de buena administración, al que también han de atenerse los Estados miembros al aplicar el Derecho comunitario. [5] Por ese motivo, los Estados miembros no pueden dilatar excesivamente la elaboración de sus planes de emergencia externos. [6]

17. De esta forma habría que aclarar cuál es el período razonable para la elaboración de un plan de emergencia externo. Este extremo ha de apreciarse, en principio, en función de todas las circunstancias pertinentes. [7] Aunque la respuesta pueda depender de las circunstancias de cada caso, [8] la Comisión puede, en principio, acreditar suficientemente la existencia de una infracción generalizada en un Estado basándose en estadísticas. Cuando actúe de esta forma, sólo será preciso analizar el caso concreto en la medida en que el

5 — Sentencia de 21 de junio de 2007, Laub (C-428/05, Rec. p. I-5069), apartado 25.

6 — En este mismo sentido el Tribunal de Justicia declaró en las sentencias de 12 de marzo de 2009, Comisión/Luxemburgo (C-289/08), y Comisión/Bélgica (C-342/08); de 2 de abril de 2009, Comisión/Austria (C-401/08), y de 15 de octubre de 2009, Comisión/Portugal (C-30/09), que los Estados miembros de que se trataba habían infringido las obligaciones que les impone el artículo 11 de la Directiva Seveso II al no haber elaborado planes de emergencia externos para todos los establecimientos.

7 — Respecto a la duración adecuada de un procedimiento ante el Tribunal General, véanse las sentencias de 16 de julio de 2009, Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Comisión C-385/07 P, Rec. p. I-6155), apartado 181 y jurisprudencia allí citada, y de 3 de septiembre de 2009, Papierfabrik August Koehler/Comisión (C-322/07 P, C-327/07 P y C-338/07 P, Rec. p. I-7191), apartado 144 y jurisprudencia allí citada. Respecto a la comprobación del carácter razonable del plazo de ejecución de una sentencia en un procedimiento por incumplimiento, véase la sentencia de 4 de junio de 2009, Comisión/Grecia (C-568/07, Rec. p. I-4505), apartados 51 y ss.

8 — Como se indica en las sentencias relativas a la duración de procedimientos judiciales citadas en la nota 7.

Estado miembro alegue en su defensa supuestos específicos.

18. En el presente asunto las partes están de acuerdo en que, en España, han pasado largos años sin que se adoptaran los necesarios planes de emergencia externos para algunos de los establecimientos a los que se exigen. Los datos comunicados no son lo suficientemente detallados para comprobar en qué casos han expirado hace ya los plazos para comunicar la información necesaria con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra c), de la Directiva Seveso II. España no se defiende con el argumento de que no ha tenido suficiente tiempo para elaborar los planes de emergencia externos. Por consiguiente, hay que suponer que ha dispuesto de tiempo suficiente para elaborar dichos planes.

19. Por el contrario, España justifica la falta de planes de emergencia externos alegando que las autoridades competentes debían esperar primero a recibir los planes de emergencia internos y la información que tenían que proporcionarle los industriales. Hay que convenir en que si los establecimientos no cumplen estas medidas no es posible elaborar los planes de emergencia externos.

20. Sin embargo, conforme al artículo 11, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva Seveso II, los Estados miembros están obligados a velar por que los establecimientos observen dentro de plazo dichas exigencias. [9] España no puede aducir no haber cumplido dicha obligación previa para justificar la no elaboración en tiempo oportuno de planes de emergencia externos.

21. Por consiguiente, procede estimar el recurso.

V. Costas

22. Con arreglo al 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.

9 — Véase la sentencia Comisión/Portugal, citada en la nota 6, apartado 17.

VI. Conclusión

23. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra c), 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, al no haber elaborado planes de emergencia externos para todos los establecimientos sujetos a las disposiciones del artículo 9 de dicha Directiva.

2) Condenar en costas al Reino de España.