

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 3 de mayo de 2001¹

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas reprocha al Reino de España el no haber designado a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62/CE del Consejo de, 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente,² dentro de los plazos fijados por la Directiva.

2. El Reino de España se opone al incumplimiento que se le reprocha y alega que aún no ha expirado el plazo señalado a los Estados miembros para llevar a cabo esta adaptación del Derecho interno a la Directiva, tal y como se establece en el artículo 11 de la Directiva.

3. La solución del litigio requiere la interpretación del artículo 11 de la Directiva.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 296, p. 55; en lo sucesivo, «Directiva».

I. Marco jurídico

4. La Directiva tiene por objeto la definición de los principios básicos de una estrategia común en materia de gestión y evaluación de la calidad del aire.

5. El artículo 3 de la Directiva, titulado «Aplicación y responsabilidades», dispone:

«Para la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros designarán, en los niveles apropiados, a las autoridades competentes y a los organismos encargados de:

— la aplicación de la presente Directiva,

— la evaluación de la calidad del aire ambiente,

- la autorización de los dispositivos de medición (métodos, aparatos, redes, laboratorios),
 - asegurar la calidad de la medición efectuada por los dispositivos de medición, comprobando que respetan dicha calidad, en particular, por medio de controles de calidad internos con arreglo, entre otros, a los requisitos de las normas europeas en materia de garantía de calidad,
 - analizar los métodos de evaluación,
 - coordinar en su respectivo territorio los programas comunitarios de garantía de calidad organizados por la Comisión.
- sejo, a propuesta de la Comisión, definirá, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, los valores límite y los umbrales de alerta aplicables a determinados contaminantes atmosféricos,³ como el dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno, las partículas finas, como los hollines, las partículas en suspensión y el plomo.
7. En aplicación de dicho artículo, el Consejo adoptó, el 22 de abril de 1999, la Directiva 1999/30/CE, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente.⁴
8. El artículo 11, párrafo primero, de la Directiva precisa que «[t]ras la adopción por el Consejo de la primera propuesta contemplada en el primer guión del apartado 1 del artículo 4 [...] los Estados miembros informarán a la Comisión sobre las autoridades competentes, laboratorios y organismos mencionados en el artículo 3 [...]».

Cuando los Estados miembros suministren a la Comisión la información contemplada en el párrafo primero la pondrán a disposición del público.»

9. Según el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a

6. Del artículo 4, apartado 1, primer guión, de la Directiva resulta que el Con-

3 — Estos contaminantes aparecen enumerados en el anexo I de la Directiva.

4 — DO L 163, p. 41.

lo establecido en dicha Directiva a más tardar dieciocho meses después de su entrada en vigor en lo que respecta a las disposiciones relativas a los artículos 1 a 4. Dicho plazo expiró el 21 de mayo de 1998.

10. El artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva indica que «[c]uando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia».

II. Marco procedimental

A. Fase administrativa previa

11. Al no haber recibido comunicación alguna del Reino de España acerca de las medidas necesarias que hubiera debido adoptar en el contexto de la Directiva ni elemento de información alguno que le permitiese concluir que este Estado había adoptado las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones, la Comisión requirió a dicho Estado, mediante escrito de 25 de agosto de 1998, conforme al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), para que le presentara sus observaciones en un plazo de

dos meses a partir de la recepción de dicho escrito.

12. Ante el silencio mantenido por el Reino de España, la Comisión le comunicó, el 11 de diciembre de 1998, un dictamen motivado en el que le invitaba a adoptar las medidas necesarias para ajustarse a las obligaciones que resultan de la Directiva en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen.

13. Mediante escrito de 2 de marzo de 1999, las autoridades españolas se opusieron al incumplimiento que se les reprochaba. Señalaron que les era imposible adaptar su ordenamiento jurídico a las disposiciones de la Directiva en relación con el contenido de los artículos 1, 2, 4 y 12, así como con sus anexos, en tanto que la Comisión no hubiese fijado los valores límite y los umbrales de alerta contemplados en el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva. Además, en cuanto a la obligación específica de designar a las autoridades y a los organismos competentes contemplados en el artículo 3 de la Directiva, hicieron constar que dicha designación quedaba diferida hasta la adopción por el Consejo de las normas específicas que fijasen los valores límite y los umbrales de alerta de los contaminantes atmosféricos.

14. Considerando insatisfactorias las explicaciones acerca de los motivos por los que el Reino de España consideraba no tener la obligación de incorporar en el Derecho interno las disposiciones del artículo 3, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

B. *Pretensiones de las partes*

15. El recurso de la Comisión fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de octubre de 1999.

16. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia:

— Que declare que, al no haber designado las autoridades competentes y los organismos a los que se refiere el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 96/62, el Reino de España ha incumplido una de las obligaciones que le incumben con arreglo a lo dispuesto en dicha Directiva.

— Que condene en costas al Reino de España.

17. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia:

— Que desestime la demanda interpuesta por la Comisión.

— Que condene en costas a esta última.

III. Motivos formulados por la Comisión y observaciones de las partes

18. La Comisión precisa que, habida cuenta de las observaciones presentadas por el Reino de España en su contestación al dictamen motivado, limitará el objeto de su recurso a la cuestión de la designación de las autoridades competentes y de los organismos encargados de aplicar la Directiva, como se prevé en el artículo 3 de dicha Directiva.

19. Según la Comisión, la postura mantenida por el Reino de España reposa en una lectura errónea de los artículos 3 y 11 de la Directiva, los cuales enuncian, respectivamente, obligaciones de distinta naturaleza. En efecto, el artículo 3 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de designar, en los niveles apropiados, a las autoridades competentes y a los organismos encargados de la aplicación de la Directiva. Su artículo 11 obliga a los Estados miembros a comunicar a la Comisión la lista de las autoridades o de los organismos así designados.

20. El artículo 13 de la Directiva fija el plazo para adaptar el Derecho interno a la obligación establecida en el artículo 3. En virtud de aquel artículo, los Estados miembros deberán poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrati-

vas necesarias para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 3, a más tardar dieciocho meses después de su entrada en vigor, esto es, el 21 de mayo de 1998.

21. El Reino de España mantiene su posición de principio y alega que el incumplimiento que se le reprocha no puede prosperar en la medida en que el plazo de adaptación del Derecho nacional a las obligaciones establecidas en el artículo 3 de la Directiva aún no ha llegado a término. Con carácter subsidiario, alega que sí ha dado cumplimiento a las obligaciones del artículo 3. A este respecto precisa que, desde un punto de vista constitucional, en España, el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias compartidas en materia de medio ambiente. En virtud de las normas nacionales vigentes, a las Comunidades Autónomas, que tienen facultades en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, corresponde de manera exclusiva el nombramiento de los organismos y de las autoridades mencionadas en el artículo 3 de la Directiva. En cuanto a la Administración central del Estado, es decir, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, le compete asegurar la coordinación a nivel nacional de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas.

22. El Reino de España considera haber dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 3 de la Directiva en cuanto que las Comunidades Autónomas han procedido a realizar las designaciones

necesarias. A este efecto, ha aportado un cuadro que recoge las normas aprobadas en la materia por cada una de esas Comunidades.

23. La Comisión mantiene sus motivos contra el Reino de España. En cuanto a las alegaciones formuladas con carácter subsidiario por el Reino de España, precisa que las normas adoptadas por las Comunidades Autónomas y presentadas como los textos de adaptación del Derecho interno no cumplen las obligaciones enunciadas en el artículo 3 de la Directiva. A este respecto, alega que dichos textos no tienen un grado de precisión suficiente en relación con lo prescrito por el artículo 3 de la Directiva. Además, indica que, contrariamente al tenor del artículo 13 de la Directiva, dichos textos de orden interno no hacen referencia expresa a la Directiva.

IV. Apreciación

Sobre las alegaciones formuladas con carácter principal por el Reino de España

24. El Reino de España se opone al incumplimiento que se le reprocha alegando, con carácter principal, que aún no ha expirado el plazo de adaptación del Derecho interno

a las obligaciones prescritas por el artículo 3. Para ello se basa en las disposiciones del artículo 11.

25. Este argumento reposa en una lectura errónea de las disposiciones de la Directiva.

26. Como ha señalado la Comisión, del tenor de los artículos 3 y 11 resulta expresamente que la Directiva impone a los Estados miembros obligaciones de distinta naturaleza. Se trata, en primer lugar, según el artículo 3 de la Directiva, *de designar* a los organismos y a las autoridades competentes para la aplicación de la Directiva. En segundo lugar, se trata, conforme al artículo 11 de la Directiva, *de informar* a la Comisión acerca de dichos organismos o autoridades competentes.

27. Pues bien, del tenor de los artículos 11 y 13 resulta expresamente que dichas obligaciones deben ser adaptadas en el Derecho interno en distintos plazos. En efecto, conforme al artículo 13 de la Directiva, la obligación de designar a las autoridades facultadas a este efecto debe ser adaptada en el Derecho interno a más tardar dieciocho meses después de la entrada en vigor de la Directiva. Por el contrario, la obligación de informar a la Comisión de la ejecución de lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva está subordinada, en virtud del artículo 11 de dicha Directiva, a la adopción por el Consejo de los valores límite y de los umbrales de alerta de determinados contaminantes enumerados en el anexo I. Dado que la Directiva 1999/30 definió dichas medidas el 22 de abril de 1999, el plazo que se debía respetar para dar cumplimiento a la obli-

gación establecida en el artículo 11 no pudo empezar a correr antes de esta fecha.

28. Además, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia ha considerado que cuando una Directiva contenga obligaciones distintas que han de ser cumplidas en plazos distintos, se puede reprochar a los Estados miembros, que esperen a la expiración de los plazos últimos para aplicar las obligaciones que pudiesen cumplirse de manera inmediata,⁵ un incumplimiento de sus compromisos tal y como se contemplan en el artículo 169 del Tratado.

29. Semejante solución se impone para evitar que la ejecución de una Directiva quede diferida al cumplimiento de la última medida necesaria para su completa aplicación.

30. Del razonamiento que precede resulta que el Reino de España debía haber adaptado el Derecho interno a las disposiciones litigiosas, a más tardar, el 21 de mayo de 1998. En consecuencia, no es fundada la alegación del Reino de España, según la cual, a falta de adopción por el Consejo de los valores límite y de los umbrales de alerta de determinados contaminantes, no se le puede reprochar el incumplimiento

5 — Véase la sentencia de 27 de noviembre de 1997, Comisión/Alemania (C-137/96, Rec. p. I-6749), apartado 10.

de las obligaciones que impone el artículo 3 de la Directiva.

Sobre las alegaciones formuladas con carácter subsidiario por el Reino de España

31. La existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. Los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia.⁶ En el presente asunto, dicho plazo era de dos meses a partir de la notificación del dictamen motivado, efectuada mediante escrito de 11 de diciembre de 1998.

32. Además, las medidas de adaptación del Derecho nacional deben ser suficientemente claras y precisas para permitir que los particulares conozcan sus derechos y obligaciones.⁷ Así, una disposición que enuncie implícitamente una obligación, una recomendación o una sanción no asegurará la plena aplicación de una Directiva de una forma suficientemente clara y precisa.

33. Asimismo, conforme a una jurisprudencia reiterada,⁸ cuando una Directiva

impone la adopción de un acto positivo de adaptación del Derecho interno y, en particular, cuando prevé expresamente que las disposiciones de adaptación del Derecho interno a la citada Directiva adoptadas por los Estados miembros hagan referencia a esta última o vayan acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial, al Estado miembro que no cumpla este requisito se le puede reprochar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.

34. Al contrario de lo afirmado por el Reino de España, es patente que al expirar el plazo señalado por el dictamen motivado, las autoridades españolas no habían designado a las autoridades competentes a las que se refiere el artículo 3 de la Directiva. Los textos presentados por el Reino de España como los textos que adaptan el Derecho interno a las obligaciones derivadas del artículo 3 de la Directiva no cumplen las exigencias de dicho artículo.

35. En efecto, del tenor del artículo 3 de la Directiva resulta explícitamente que se confíe a las autoridades competentes, que deben ser designadas por los Estados miembros, funciones específicas que necesitan competencias varias de orden administrativo y técnico. Así, se prevé expresamente que dichas autoridades, cuya designación se requiere, se encargarán de:

— la aplicación de la presente Directiva,

⁶ — Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Paises Bajos (C-3/96, Rec. p. I-3031), apartado 36.

⁷ — Véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de noviembre de 1996, Comisión/Luxemburgo (C-221/94, Rec. p. I-5669), apartado 22.

⁸ — Véase, en particular, la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Comisión/España (C-361/95, Rec. p. I-7351), apartado 15.

— la evaluación de la calidad del aire ambiente,

— la autorización de los dispositivos de medición (métodos, aparatos, redes, laboratorios),

— controles de calidad internos,

— analizar los métodos de evaluación...

36. Ahora bien, habida cuenta de las explicaciones ofrecidas y de los documentos aportados por el Reino de España, los textos adoptados por las Comunidades Autónomas no responden a dichas exigencias en razón, principalmente, de su falta de precisión en comparación con el tenor de la Directiva. Así, no se hace mención alguna de las funciones específicas atribuidas a los distintos organismos facultados o autorizados. Además, cualesquiera que sean las normas de organización o de competencia vigentes en el territorio español, el Reino de España está obligado, conforme a lo dispuesto por el artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE), a velar por la aplicación exacta y completa de la Directiva. En consecuencia, las explicaciones de dicho Estado, según las cuales compete, de manera exclusiva, a las Comunidades Autónomas velar por la adaptación del Derecho interno al artículo 3 de la Directiva, no le pueden eximir de sus

obligaciones respecto a las disposiciones del artículo 169 del Tratado.⁹

37. Además, del artículo 13, apartado 1, de la Directiva resulta expresamente que las disposiciones de adaptación del Derecho interno relativas, en particular, al artículo 3 deben contener una «referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial». Pues bien, las normas invocadas por el Reino de España, esto es, los textos adoptados por las Comunidades Autónomas, no cumplen este requisito.

38. Del razonamiento precedente resulta que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, al no haber adoptado en el plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento al artículo 3 de la Directiva.

39. 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. Por haber solicitado la Comisión que se condene al Reino de España y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

9. — Véase, en particular, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Italia (C-423/99, Rec. p. I-11167), apartado 10.

Conclusión

40. Por las razones expuestas anteriormente, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare que el Reino de España ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, al no haber adoptado en el plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo primero, de la citada Directiva y, en particular, al no haber designado a las autoridades competentes y a los organismos a los que se refiere dicho artículo.

- Condene en costas al Reino de España.