

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. F.G. JACOBS

presentadas el 13 de diciembre de 2001 ¹

Índice

I. Introducción	I-11226
II. La Convención sobre Seguridad Nuclear	I-11227
III. Participación de la Comunidad en la Convención	I-11231
1. Disposiciones del Tratado Euratom en materia de acuerdos internacionales	I-11231
2. Negociación de la participación de la Comunidad en la Convención sobre Seguridad Nuclear y cláusulas relativas a dicha participación	I-11231
3. Propuesta de Decisión del Consejo formulada por la Comisión	I-11232
4. La Decisión del Consejo controvertida	I-11233
5. Evolución posterior a la interposición del presente recurso	I-11234
IV. La «protección sanitaria» según el Tratado Euratom	I-11235
1. Establecimiento de «normas básicas»	I-11235
2. Observancia, control y competencias de la Comisión	I-11237
3. Disposiciones sobre experimentos peligrosos y proyectos de evacuación de residuos radiactivos	I-11238
V. Admisibilidad	I-11238
1. Posibilidad de impugnar el acto	I-11239
2. Efectos de la posterior adhesión de la Comunidad a la Convención	I-11241
3. Primer motivo invocado por el Consejo: el recurso carece de objeto	I-11242
4. Segundo motivo invocado por el Consejo: el recurso de anulación se refiere a una parte de la Decisión que no puede disociarse de la Decisión en su conjunto	I-11243
a) ¿Puede impugnarse la Declaración separadamente?	I-11243
b) ¿Es posible impugnar separadamente el último párrafo de la declaración?	I-11245

¹ — Lengua original: inglés.

5. Tercer motivo invocado por el Consejo: el recurso constituye un abuso del procedimiento de anulación puesto que lo que de hecho pretende es obtener un dictamen del Tribunal de Justicia sobre las competencias de la Comunidad	I- 11245
VI. Sobre el fondo	I- 11246
1. Requisitos de la declaración impugnada con arreglo a la Convención	I- 11246
2. Interpretación del párrafo tercero de la declaración objeto de controversia	I- 11250
3. Una declaración incompleta de competencia, ¿puede constituir una violación del Derecho comunitario en el sentido del artículo 146 del Tratado?	I- 11251
4. Principales alegaciones de las partes sobre si la declaración es o no completa	I- 11253
5. Consideraciones generales sobre la competencia de la Comunidad Europea de la Energía Atómica con arreglo a los artículos 30 a 39 del Tratado	I- 11254
a) Protección radiológica y seguridad nuclear	I- 11255
b) «Protección sanitaria» en el Tratado Euratom	I- 11257
6. Alcance de las competencias de la Comunidad en los ámbitos cubiertos por la Convención	I- 11264
a) Artículos 1 a 3 de la Convención	I- 11265
b) Artículos 4 y 5 de la Convención	I- 11265
c) Artículo 7 de la Convención	I- 11266
d) Artículo 14 de la Convención	I- 11269
e) Artículos 15 y 16, apartado 2, de la Convención	I- 11271
f) Artículos 16, apartados 1 y 3, de la Convención	I- 11271
g) Artículos 17, 18 y 19 de la Convención	I- 11273
VII. Conclusión	I- 11279

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 146 del Tratado Euratom, la Comisión solicita la anulación parcial de la «Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998, por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

a la Convención sobre Seguridad Nuclear». ² La Comisión sostiene que el último párrafo de la «Declaración de la Comunidad Europea de la Energía Atómica con arreglo a lo dispuesto en el inciso iii) del apartado 4 del artículo 30 de la Convención sobre Seguridad Nuclear», anexa a dicha Decisión y que determina el alcance de las competencias de la Comunidad, infringe el Tratado Euratom al no indicar

2 — La Decisión impugnada no se ha publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

que la Comunidad también dispone de competencias en los ámbitos cubiertos por los artículos 1 a 5, 7 y 14 a 19 de la Convención.

cias respectivas de la Comisión y el Consejo en el marco de dicho procedimiento;

2. La Convención sobre Seguridad Nuclear es un acuerdo «mixto» en el que son partes los quince Estados miembros y la Comisión. Durante el procedimiento interno que desembocó en la adhesión de la Comunidad a la Convención, la Comisión y el Consejo discreparon sobre la declaración de competencia que la Comunidad debía comunicar al depositario. La razón que subyace en tal discrepancia es un desacuerdo de mayor calado en cuanto al alcance de las competencias de la Comunidad en materia de seguridad de las instalaciones nucleares de los Estados miembros. El presente procedimiento —en el que los argumentos de las partes sobre la admisibilidad y sobre el fondo del asunto fueron en ocasiones sumamente técnicos y complejos— es la culminación provisional de esta controversia de largo alcance.

— la naturaleza, interpretación y posibilidades de control jurisdiccional de una declaración de competencia que una de las Comunidades ha de presentar en el contexto de un acuerdo multilateral de carácter mixto, y

— las competencias que para la Comunidad se desprenden de las disposiciones sobre protección sanitaria del Tratado Euratom, en relación con las instalaciones nucleares y, en particular, con la evaluación de la seguridad, las actividades de verificación, la preparación para casos de emergencia, el establecimiento de requisitos de seguridad, y el emplazamiento, diseño, construcción y explotación de tales instalaciones.

3. Como se verá más adelante, creo que el presente caso exige que el Tribunal de Justicia examine:

II. La Convención sobre Seguridad Nuclear

4. La Convención sobre Seguridad Nuclear (en lo sucesivo, «Convención»),³ fue elaborada entre 1992 y 1994 bajo los auspicios del Organismo Internacional de la

— el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales con arreglo al Tratado Euratom, y las competen-

³ — El texto de la Convención aparece publicado en el DO 1999, L 318, p. 21.

Energía Atómica (en lo sucesivo, «OIEA») durante una serie de reuniones de expertos en representación de los Gobiernos, las autoridades nacionales de seguridad nuclear y la Secretaría del OIEA. Fue adoptada el 17 de junio de 1994 por una conferencia diplomática convocada por el OIEA en su sede de Viena y se abrió a la firma el 20 de septiembre de 1994. Todos los Estados miembros de la Comunidad han firmado y ratificado la Convención. Entró en vigor el 24 de octubre de 1996. A 31 de enero de 2000, la Convención había sido ratificada por cincuenta y tres Estados u organizaciones internacionales.

5. Los dos elementos básicos de la Convención son:

- una lista de medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y de otra índole que las Partes contratantes deben adoptar para alcanzar y mantener un elevado nivel de seguridad nuclear (artículos 4 y 6 a 19);
- un mecanismo de «control recíproco» que incluye, por una parte, la obligación de que cada Parte presente un informe sobre las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a sus obligaciones (artículo 5), y, por otra, reuniones de las Partes con objeto de revisar los informes presentados por las demás Partes (artículos 20 a 28).

6. El capítulo 1 de la Convención se titula «Objetivos, definiciones y ámbito de aplicación» y contiene tres artículos.

7. Con arreglo al artículo 1, los objetivos de la Convención son:

- «i) conseguir y mantener un alto grado de seguridad nuclear en todo el mundo a través de la mejora de medidas nacionales y de la cooperación internacional, incluida, cuando proceda, la cooperación técnica relacionada con la seguridad;
- ii) establecer y mantener defensas eficaces en las instalaciones nucleares contra los potenciales riesgos radiológicos a fin de proteger a las personas, a la sociedad y al medio ambiente de los efectos nocivos de la radiación ionizante emitida por dichas instalaciones;
- iii) prevenir los accidentes con consecuencias radiológicas y mitigar éstas en caso de que se produjesen.»

8. Según el artículo 2, inciso i), por «instalación nuclear» debe entenderse «cualquier central nuclear para usos civiles situada en tierra [...] incluidas las instalaciones de almacenamiento, manipulación y tratamiento de materiales radiactivos, que se encuentren ubicadas en el mismo emplazamiento y estén directamente relacionadas con el funcionamiento de la central nuclear».

9. Conforme al artículo 3, la Convención se aplica «a la seguridad de las instalaciones nucleares».

10. El capítulo 2, titulado «Obligaciones», se divide en cuatro secciones.

11. En la sección a), cuyo título es «Disposiciones generales» (artículos 4 a 6), existen dos disposiciones relevantes. El artículo 4 («Medidas de cumplimiento») establece que cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, así como cualesquiera otras que sean necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención. El artículo 5 («Informes») obliga a las Partes contratantes a presentar a examen, antes de cada una de las reuniones de revisión, un informe sobre las medidas que hayan adoptado para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención.

12. En cuanto a la sección b), titulada «Legislación y reglamentación» (artículos 7

a 9), sólo está en tela de juicio el artículo 7 («Marco legislativo y reglamentario»). El artículo 7, apartado 1, obliga a las Partes contratantes a establecer un marco legislativo y reglamentario por el que se rija la seguridad de las instalaciones nucleares. Con arreglo al artículo 7, apartado 2, dicho marco deberá prever, entre otras cuestiones, el establecimiento de disposiciones nacionales aplicables en materia de seguridad, un sistema de otorgamiento de licencias relativas a las instalaciones nucleares, un sistema de inspección y evaluación y las medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones y de lo estipulado en las licencias.

13. La sección c), que lleva por título «Consideraciones generales relativas a la seguridad» (artículos 10 a 16), contiene tres artículos relevantes.

14. Según el artículo 14 («Evaluación y verificación de la seguridad»), las Partes contratantes deberán velar por la realización de evaluaciones de la seguridad y de actividades de verificación de las instalaciones nucleares.

15. A tenor del artículo 15 («Protección radiológica»), las Partes contratantes velarán por que la exposición de los trabajadores y el público a las radiaciones causada por una instalación nuclear se reduzca al nivel más bajo que pueda razonablemente

alcanzarse, y por que ninguna persona sea expuesta a dosis de radiación que superen los límites de dosis establecidos a nivel nacional.

contratantes que se hallen en las cercanías de una instalación proyectada.

16. Con arreglo al artículo 16 («Preparación para casos de emergencia»), las Partes contratantes deberán velar por que existan planes de emergencia para las instalaciones nucleares que sean probados con regularidad, por que se suministre información sobre los planes de emergencia y respuesta, y por que las Partes contratantes que no tengan ninguna instalación nuclear en su territorio, en tanto sea probable que resulten afectadas en caso de emergencia radiológica, elaboren y prueben planes de emergencia.

19. Con arreglo al artículo 18 («Diseño y construcción»), las Partes contratantes deberán velar por que las instalaciones nucleares se diseñen y construyan de modo que existan varios niveles y métodos fiables de protección (defensa en profundidad) contra la emisión de materias radiactivas, por que las tecnologías adoptadas sean de validez comprobada por la experiencia o verificada por medio de pruebas o análisis y por que el diseño permita una explotación fiable, estable y fácilmente controlable.

17. Por último, las tres disposiciones de la sección d), titulada «Seguridad de las instalaciones» (artículos 17 a 19), son pertinentes.

20. A tenor del artículo 19 («Explotación»), las Partes contratantes velarán por que la autorización inicial de explotación de una instalación nuclear se base en un análisis apropiado de seguridad y en un programa de puesta en servicio, por que los límites y condiciones operacionales se definan y revisen, por que las actividades de explotación, mantenimiento, inspección y pruebas de una instalación nuclear se realicen de conformidad con los procedimientos aprobados, por que se establezcan procedimientos para hacer frente a incidentes operacionales previstos y a los accidentes, por que se disponga de los servicios de ingeniería y apoyo técnico necesarios en todas las disciplinas relacionadas con la seguridad, por que se notifiquen los incidentes significativos para la seguridad, por que se establezcan programas para recopilar y analizar la experiencia operacional y por que la generación de desechos radiactivos se reduzca al mínimo factible.

18. Según el artículo 17 («Emplazamiento»), las Partes contratantes velarán por que existan procedimientos para evaluar todos los factores relacionados con el emplazamiento que probablemente afecten a la seguridad de una instalación nuclear, para evaluar sus probables consecuencias sobre la seguridad, para reevaluar todos los factores pertinentes con el fin de cerciorarse de que dicha instalación continúa siendo aceptable desde el punto de vista de la seguridad y para consultar a las Partes

III. Participación de la Comunidad en la Convención

1. Disposiciones del Tratado Euratom en materia de acuerdos internacionales

21. Con arreglo al artículo 101, párrafo primero, del Tratado, la Comunidad podrá «en el ámbito de su competencia [...] obligarse, mediante la celebración de acuerdos o convenios con un tercer Estado, una organización internacional o un nacional de un tercer Estado».

22. Según el artículo 101, párrafo segundo, del Tratado, en general (para las excepciones, véase el párrafo tercero de dicho artículo) dichos acuerdos serán:

— negociados por la Comisión, siguiendo las directrices del Consejo y

— concluidos por la Comisión con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada.

23. A tenor del artículo 102 del Tratado, los acuerdos en los que sean partes, además de la Comunidad, uno o varios Estados miembros, sólo podrán entrar en vigor después de que todos los Estados miembros interesados hubieren notificado a la Comisión que tales acuerdos resultan aplicables de conformidad con las disposiciones de su Derecho interno respectivo.

2. Negociación de la participación de la Comunidad en la Convención sobre Seguridad Nuclear y cláusulas relativas a dicha participación

24. El 28 de septiembre de 1993, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Decisión del Consejo por la que se adoptaban directrices para la que la Comisión negociara una Convención internacional sobre seguridad nuclear. En dicha propuesta la Comisión solicitó al Consejo autorización para negociar la Convención en nombre de la Comunidad.

25. El Consejo no concedió dicha autorización. En su lugar, pidió a la presidencia que, durante las negociaciones, solicitara que en el texto del proyecto de Convención se incluyese una disposición que permitiera a las «organizaciones regionales con fines de integración o de otra naturaleza» firmar

o hacerse partes en la Convención. De acuerdo con ello, el texto de la Convención contiene en el artículo 30, apartado 4, una cláusula que permite la firma o la adhesión de organizaciones regionales.

nen, los artículos de la presente Convención que le sean aplicables y el alcance de su competencia en las materias cubiertas en tales artículos.

26. El artículo 30, apartado 4, de la Convención dispone:

iv) Dicha organización solo tendrá derecho a los votos que correspondan a sus Estados miembros.»

«i) La presente Convención estará abierta a la firma o la adhesión de las organizaciones regionales con fines de integración o de otra naturaleza, siempre que la organización en cuestión esté constituida por Estados soberanos y tenga competencia para la negociación, celebración y aplicación de acuerdos internacionales en las materias que son objeto de la presente Convención.

3. Propuesta de Decisión del Consejo formulada por la Comisión

ii) En las materias de su competencia, tales organizaciones en su propio nombre deberán ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que la presente Convención atribuye a los Estados Partes.

27. El 8 de septiembre de 1994, la Comisión adoptó un documento titulado «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración [de la Convención sobre] Seguridad Nuclear por la Comunidad Europea de la Energía Atómica». ⁴ Dicho documento contenía principalmente:

iii) Al hacerse Parte en la presente Convención, esa organización remitirá al depositario, al que se refiere el artículo 34, una declaración en la que se indique los Estados que la compo-

— un borrador de Decisión del Consejo relativa a la celebración de la Convención por parte de la Comisión con arreglo al procedimiento del artículo 101, párrafo segundo, del Tratado, y

4 — COM(94) 362 final.

- el texto de una declaración de la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención.
- adopción de legislación más específica relativa al ámbito cubierto por [la Convención].

28. El texto de la declaración tiene el siguiente tenor:

«Los siguientes Estados son actualmente miembros de la Comunidad Europea de la Energía Atómica: Alemania, Bélgica, Dinamarca [...]

La Comunidad declara que los siguientes artículos [de la Convención] le son de aplicación: artículos 1 a 5, artículo 7, artículos 14 a 35.

La Comunidad posee competencias en los ámbitos cubiertos por los artículos 1 a 5, artículo 7 y artículos 14 a 19, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y con arreglo a la legislación comunitaria que se enumera a continuación.

En el futuro, la Comunidad podrá asumir responsabilidades adicionales mediante la

LISTA DE ACTOS LEGISLATIVOS COMUNITARIOS

[...]

29. La lista de actos legislativos comunitarios a que se refiere el párrafo tercero de la declaración, y que figura como anexo a la misma, enumera quince actos normativos (Directivas, Reglamentos y Decisiones) adoptados por el Consejo o la Comisión en materia de protección contra las radiaciones ionizantes.

4. La Decisión del Consejo controvertida

30. El 7 de diciembre de 1998 —más de cuatro años después de la propuesta de la Comisión—, el Consejo adoptó por unanimidad la Decisión por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad a la Convención sobre Seguridad Nuclear y que la Comisión impugna en el presente procedimiento.

31. En la exposición de motivos de la Decisión, el Consejo afirma que «la competencia de diseño, construcción y funcionamiento de instalaciones nucleares corresponde a los Estados miembros en los que estén situadas» y que, «de acuerdo con las competencias pertinentes que confiere a la Comunidad el capítulo 3 del título II, “Protección sanitaria”, del Tratado», debe aprobarse la adhesión de la Comunidad a la Convención.

32. El único artículo de la parte dispositiva de la Decisión establece:

«1. Se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [a la Convención sobre] Seguridad Nuclear.

2. Se adjunta como anexo de la presente Decisión el texto de la Declaración de la Comunidad Europea de la Energía Atómica con arreglo a lo dispuesto en el [inciso] iii) del apartado 4 del artículo 30 [de la Convención sobre] Seguridad Nuclear.»

33. La declaración anexa tiene el siguiente tenor:

«En la actualidad, forman parte de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

los siguientes Estados: el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania [...]

La Comunidad declara que le son aplicables el artículo 15 y el apartado 2 del artículo 16 de la Convención. Los artículos 1 a 5, el apartado 1 del artículo 7, el inciso ii) del artículo 14 y los artículos 20 a 35 se le aplican también, aunque sólo en la medida en que afectan a los ámbitos cubiertos por el artículo 15 y el apartado 2 del artículo 16.

La Comunidad dispone de competencias, compartidas con los Estados miembros antes mencionados, en los ámbitos cubiertos por el apartado 2 del artículo 16 y por el artículo 15 de la Convención, en virtud de la letra b) del artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en virtud de los artículos pertinentes del capítulo [3] del título II, titulado “Protección sanitaria”.»

5. Evolución posterior a la interposición del presente recurso

34. La Comisión interpuso su recurso el 8 de febrero de 1999. Mediante Decisión de 16 de noviembre de 1999, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Euro-*

peas, la Comisión decidió aprobar, en nombre de la Comunidad, la adhesión a la Convención⁵ e incluyó como anexos a dicha Decisión el texto de la Convención y la declaración de la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención, tal como figuraba en el anexo a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998.

35. El 31 de enero de 2000, la Comisión depositó su instrumento de aceptación de la Convención ante el Director General del OIEA al tiempo que remitió la declaración prevista en el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención, tal como figuraba en los respectivos anexos a las Decisiones del Consejo de 7 de diciembre de 1998 y de la Comisión de 16 de noviembre de 1999.⁶

36. El 30 de abril de 2000, la Convención entró en vigor para la Comunidad según lo dispuesto en el artículo 30, apartado 2, de la Convención.

IV. La «protección sanitaria» según el Tratado Euratom

37. En el preámbulo del Tratado Euratom los Estados miembros se mostraban, por

una parte, «resueltos a crear las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear» y, por otra, «preocupados por establecer condiciones de seguridad que eviten todo riesgo para la vida y la salud de las poblaciones».

38. Según el artículo 2, letra b), del Tratado, la Comunidad deberá «establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores y velar por su aplicación».

39. Esta tarea se describe más detalladamente en el título II, capítulo 3 (artículos 30 a 39 del Tratado), que lleva por título «Protección sanitaria».

1. Establecimiento de «normas básicas»

40. El artículo 30 del Tratado dispone:

«Se establecerán en la Comunidad normas básicas para la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes.

⁵ — DO L 318, p. 20.

⁶ — En la página web del OIEA (www.iaea.org) puede encontrarse información sobre el estado actual de la ratificación.

Se entenderá por “normas básicas”:

las normas básicas podrán ser «revisadas» o «completadas» según el procedimiento previsto en el artículo 31.

- a) las dosis máximas admisibles con un suficiente margen de seguridad;
- b) las exposiciones y contaminaciones máximas admisibles;
- c) los principios fundamentales de la vigilancia médica de los trabajadores.»

41. Con arreglo al procedimiento del artículo 31 del Tratado, las normas básicas serán «elaboradas» por la Comisión, previo dictamen de un grupo de expertos científicos —especialmente en materia de salud pública— de los Estados miembros. Deberá recabarse el dictamen del Comité Económico y Social y consultarse al Parlamento Europeo. Las normas básicas las «determinará» el Consejo, por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento Europeo.

43. Según lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 218 del Tratado, la Comunidad estableció normas básicas por primera vez en 1959, mediante las «Directivas de 2 de febrero de 1959 que establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes». ⁷ Sobre la base de los artículos 31 y 32 del Tratado, tales Directivas fueron revisadas en 1962, mediante la Directiva de 5 de marzo de 1962, ⁸ en 1966, mediante la Directiva 66/45/Euratom del Consejo, ⁹ en 1976, mediante la Directiva 76/579/Euratom del Consejo, ¹⁰ en 1979, mediante la Directiva 79/343/Euratom del Consejo, ¹¹ en 1980, mediante la Directiva 80/836/Euratom del Consejo ¹² y en 1984, mediante la Directiva 84/467/Euratom del Consejo. ¹³

7 — DO L 11, p. 221.

8 — DO L 57, p. 1633.

9 — DO L 216, p. 3693.

10 — DO L 187, p. 1.

11 — DO L 83, p. 18.

12 — DO L 246, p. 1; EE 12/03, p. 214.

13 — DO L 265, p. 4; EE 12/04, p. 125.

42. El artículo 32 establece que, a petición de la Comisión o de un Estado miembro,

44. En 1996, las Directivas sobre normas básicas, en sus versiones revisadas, fueron sustituidas por la Directiva 96/29/Euratom del Consejo, de 13 de mayo de 1996, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes (en lo sucesivo, «Directiva de normas básicas»),¹⁴ que derogó las normas previamente aplicables con efectos a 13 de mayo de 2000.¹⁵

2. Observancia, control y competencias de la Comisión

45. Con arreglo al artículo 33 del Tratado, cada Estado miembro adoptará las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adecuadas para garantizar la observancia de las normas básicas. La Comisión formulará las recomendaciones necesarias con objeto de asegurar la armonización de las disposiciones nacionales aplicables a este respecto. A tal fin, los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión cualquier proyecto relevante de disposiciones.

46. Según los artículos 35 y 36 del Tratado, cada Estado miembro «creará las instalaciones necesarias a fin de controlar de modo permanente el índice de radiactivi-

dad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, así como la observancia de las normas básicas». El resultado de tales controles será comunicado a la Comisión, a fin de tenerla al corriente del índice de radiactividad que pudiese afectar a la población. La Comisión tendrá derecho de acceso a las instalaciones nacionales de control y podrá verificar su funcionamiento y eficacia.¹⁶

47. El artículo 38, párrafo primero, del Tratado establece que la Comisión dirigirá a los Estados miembros recomendaciones sobre el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo. Según el artículo 38, párrafos segundo y tercero, del Tratado, en caso de urgencia, la Comisión podrá adoptar una directiva para intimar al Estado miembro de que se trate a tomar, en el plazo que ella determine, todas las medidas necesarias para evitar una infracción de las normas básicas y asegurar el respeto de las regulaciones pertinentes. Si dicho Estado no se atuviere a la directiva de la Comisión, ésta o cualquier Estado miembro interesado podrá recurrir inmediatamente al Tribunal de Justicia.

14 — DO L 159, p. 1; véase también la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Directiva 96/29/Euratom del Consejo, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes (DO 1998, C 133, p. 3).

15 — Artículo 56 de la Directiva de normas básicas.

16 — Véase la Recomendación 2000/473/Euratom de la Comisión, de 8 de junio de 2000, relativa a la aplicación del artículo 36 del Tratado Euratom sobre el control de los índices de radiactividad en el medio ambiente, con vistas a evaluar la exposición del conjunto de la población (DO L 191, p. 37).

3. Disposiciones sobre experimentos peligrosos y proyectos de evacuación de residuos radiactivos

48. El artículo 34 del Tratado dispone que todo Estado miembro, en cuyos territorios hayan de realizarse «experimentos particularmente peligrosos», deberá adoptar disposiciones suplementarias para la protección sanitaria, después de haber recibido el dictamen de la Comisión sobre ellas. Se requerirá el dictamen favorable de la Comisión cuando los efectos de estos experimentos pudieren dejarse sentir en los territorios de los restantes Estados miembros.¹⁷

49. Con arreglo al artículo 37 del Tratado, cada Estado miembro deberá suministrar a la Comisión los datos generales sobre todo proyecto de evacuación, cualquiera que sea su forma, de los residuos radiactivos, que permitan determinar si la ejecución de dicho proyecto puede dar lugar a una contaminación radiactiva de las aguas, del suelo o del espacio aéreo de otro Estado miembro. La Comisión emitirá su dictamen en un plazo de seis meses.¹⁸

17 — Véase, como ejemplo de un asunto relativo al artículo 34, el auto de 22 de diciembre de 1995, Danielsson y otros/ Comisión (T-219/95 R, Rec. p. II-3051).

18 — Véase, como ejemplo de un asunto relativo al artículo 37, la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Land del Sarre (187/87, Rec. p. 5013); véase, también, la Recomendación 1999/829/Euratom de la Comisión, de 6 de diciembre de 1999, relativa a la aplicación del artículo 37 del Tratado Euratom (DO L 324, p. 23).

V. Admisibilidad

50. El 12 de octubre de 1999, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad. Mediante decisión de 8 de febrero de 2000, el Tribunal de Justicia acordó unir el examen de la excepción al del fondo del asunto.

51. En apoyo de su alegación de que el recurso de la Comisión es inadmisibile, el Consejo invoca tres motivos, a saber:

- 1) el recurso carece de objeto;
- 2) el recurso es inadmisibile porque se refiere a una parte de la Decisión que no puede disociarse del resto de la Decisión y la Comisión no solicita la anulación de la Decisión en su totalidad;
- 3) el recurso es inadecuado desde el punto de vista procesal en la medida en que lo que la Comisión solicita realmente es un dictamen sobre el alcance de las competencias de la Comunidad.

52. Antes de examinar tales motivos sería conveniente¹⁹ considerar si el recurso de la Comisión se refiere a un acto que puede ser objeto de control en el sentido del artículo 146 del Tratado y si la adhesión a la Convención después de que se interpusiera el presente recurso influye de algún modo en su admisibilidad.

1. Posibilidad de impugnar el acto

53. Con arreglo al artículo 146 del Tratado, el Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los «actos del Consejo [...] que no sean recomendaciones o dictámenes». A este respecto, el artículo 146 del Tratado es idéntico al artículo 230 CE²⁰ y debe interpretarse por analogía con dicha disposición.²¹ Por lo tanto, es preciso determinar si el recurso tiene por objeto una medida destinada a producir efectos jurídicos.²²

54. La Comisión solicita la anulación del último párrafo de la declaración anexa a la «Decisión del Consejo, de 7 de diciembre de 1998, por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía

Atómica [a la Convención sobre] Seguridad Nuclear». ²³ En dicha Decisión, la aprobación de la adhesión a la Convención y la remisión a la declaración anexa se contienen en un artículo «único». También debe señalarse que ese artículo «único» se refiere conjuntamente a ambos elementos y los sitúa en un pie de igualdad. Por consiguiente, tal declaración fue concebida como una parte integrante de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998. Esta interpretación es conforme con la práctica habitual en Derecho comunitario, según la cual los anexos o protocolos anexos a un determinado acto normativo son parte integrante de éste y tienen la misma naturaleza jurídica.²⁴

55. Según el artículo 101, párrafo segundo, del Tratado, en general, los acuerdos internacionales de la Comunidad con terceros Estados u organizaciones internacionales «serán concluidos por la Comisión con la aprobación del Consejo». Por tanto, a nivel internacional, incumbe a la Comisión expresar el consentimiento de la Comunidad en obligarse mediante un acuerdo. No obstante, desde el punto de vista interno, ni el Consejo, ni la Comisión pueden decidir por sí solos la celebración de un determinado acuerdo internacional: la Comisión necesita la aprobación del Consejo y el Consejo no puede obligar a la Comisión a celebrar un acuerdo contra su voluntad. Así pues, la Decisión de 7 de diciembre de 1998 era un elemento necesario (aunque no suficiente) del proceso interno mediante el

19 — Con arreglo al artículo 92, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este Tribunal puede examinar de oficio las causas de inadmisión de la demanda.

20 — Sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo (C-70/88, Rec. p. I-2041), apartado 12.

21 — En relación con este tipo de interpretación por analogía, véase el auto Danielsson y otros/Comisión, citado en la nota 17 *supra*, apartados 64 y ss.

22 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, Rec. p. 263), apartado 42.

23 — Véase el punto 1 *supra*.

24 — Véase, por ejemplo, el artículo 311 CE.

cual el Consejo y la Comisión decidieron conjuntamente que la Comunidad debía convertirse en parte contratante de la Convención.

56. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que interpreta de forma amplia los tipos de medidas que pueden ser objeto de control judicial,²⁵ no cabe duda de que la aprobación de la adhesión a la Convención considerada aisladamente (primer apartado del artículo único de la Decisión de 7 de diciembre de 1998) es un acto impugnabile, puesto que expresa en términos definitivos que el Consejo consiente en la adhesión de la Comunidad y, por tanto, está destinado a vincular jurídicamente al Consejo en sus propios actos y en sus relaciones con la Comisión.

57. En lo que atañe a la declaración controvertida, ha de destacarse que en el Tratado Euratom no existe ninguna disposición que establezca de forma expresa si es el Consejo o la Comisión quien debe determinar el contenido de una declaración que deba ser presentada por la Comunidad con ocasión de la ratificación de un acuerdo internacional. En el presente asunto, ambas instituciones parecen reivindicar tal derecho en exclusiva: en la exposición de motivos de su propuesta de 8 de septiembre de 1994, la Comisión afirma que la Comisión «hará» una declaración, como se indica en uno de los anexos, y, en la parte dispositiva de la Decisión de 7 de diciembre de 1998, el Consejo afirma que se adjunta

el texto de la declaración «de la Comunidad». Puesto que la formulación de dicha declaración es parte esencial del proceso de celebración de un acuerdo internacional, estimo que el procedimiento para decidir sobre su contenido también se rige por el artículo 101 del Tratado. De ello se desprende que la intención de la declaración «interna» anexa a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998 era obligar a la Comisión a remitir al depositario una declaración «externa» con el contenido que decidiera el Consejo, por lo que también estaba destinada a producir efectos jurídicos.

58. Aunque no se cuestiona directamente la declaración «externa» que la Comisión remitió al depositario, puede resultar útil señalar que dicha declaración externa también estaba destinada a producir efectos jurídicos y podía producirlos. Con arreglo al artículo 30, apartado 4, inciso ii), de la Convención, la Comunidad debe cumplir las obligaciones que impone la Convención en todas las materias que sean de su competencia. Por tanto, la declaración externa tiene por objeto, y así lo hace, definir de cara a las demás partes contratantes el alcance de las obligaciones de la Comunidad de un modo jurídicamente vinculante. A mi entender, ese efecto jurídico de la declaración externa en la esfera internacional refuerza los argumentos en favor de la impugnabilidad de la declaración interna de que se trata, puesto que la declaración interna determina necesariamente el contenido de la declaración externa.

²⁵ — Véanse, por ejemplo, las sentencias Comisión/Consejo, citada en la nota 22 *supra*, y de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo (C-25/94, Rec. p. I-1469).

59. Por último, es preciso señalar que la declaración interna anexa a la Decisión de 7 de diciembre de 1998 no es una medida de naturaleza puramente preparatoria que no pueda ser objeto de control judicial, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.²⁶ Dicha jurisprudencia se aplica en particular a procedimientos decisorios en los que una única institución actúa en diversas etapas.²⁷ En tal situación, sólo puede interponerse un recurso contra el acto final, momento en el que puede cuestionarse la legalidad de las etapas anteriores. En el presente caso, hubo varias instituciones que participaron en el procedimiento previsto en el artículo 101 del Tratado y el acto impugnado fue la «última palabra» del Consejo. Si dicho acto no pudiera ser objeto de control, la Comisión se vería privada de toda vía de recurso.

60. Por consiguiente, el recurso de la Comisión se dirige contra un acto impugnado en el sentido del artículo 146 del Tratado.

2. Efectos de la posterior adhesión de la Comunidad a la Convención

61. Debe recordarse que después de interponer el presente recurso, la Comisión

decidió aprobar la adhesión de la Comunidad a la Convención y depositó un instrumento de aceptación ante el depositario de la Convención. En ambas ocasiones, la Comisión incluyó como anexo una declaración idéntica a la redactada por el Consejo y que es objeto de controversia en el presente procedimiento.

62. Por tanto, puede alegarse que la Comisión carece de interés en el ejercicio de la presente acción ya que ha aceptado el acto que impugna.

63. El interés de la Comisión en ejercitar la acción también puede verse cuestionado en la medida en que, desde un punto de vista internacional, la Comunidad se ha convertido entretanto en parte de la Convención en virtud de una declaración de competencia idéntica a la impugnada. Por consiguiente, cualquier decisión del Tribunal de Justicia que declarase la nulidad del último párrafo de la declaración anexa a la Decisión interna del Consejo sería «extemporánea» y no tendría ningún efecto útil.

64. Ambos argumentos deben ser desestimados. El párrafo primero del artículo 146 del Tratado reconoce a la Comisión el derecho a interponer un recurso de anulación sin que el ejercicio de ese derecho esté supeditado a la justificación de un interés en el ejercicio de la acción.²⁸ También ha

26 — Sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639), apartado 12.

27 — Véase, por ejemplo, el procedimiento administrativo previo en los asuntos relativos al artículo 81 CE.

28 — Sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), apartado 3.

de tenerse en cuenta que, con arreglo al artículo 124 del Tratado, una de las principales tareas de la Comisión es velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado. Para cumplir dicha tarea, la Comisión debe disponer de todos los medios previstos por el Tratado para garantizar el respeto del Derecho.²⁹

65. En cualquier caso, la Comisión tiene interés en ejercitar la acción dado que la anulación (parcial) de la declaración impugnada tendría consecuencias prácticas reales. Es cierto que la anulación sólo afectaría a la declaración anexa a la Decisión interna del Consejo de 7 de diciembre de 1998. Por tanto, la declaración que la Comisión remitió al depositario no se vería inicialmente afectada. Sin embargo, tal como el Consejo y la Comisión afirmaron en la vista, ninguna disposición de la Convención impide a la Comunidad presentar con posterioridad una declaración modificada o alternativa. Esta posibilidad es inherente a la naturaleza de los requisitos que impone el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención. Así, por ejemplo, puede que sea preciso modificar la lista de Estados miembros en caso de adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea. Lo mismo puede decirse de la información sobre el alcance de las competencias de la Comunidad en caso de que tales competencias evolucionen en el tiempo. De ello se desprende que, en caso de anulación de la declaración, el Consejo y la Comisión deberían acordar una nueva declaración que la Comisión habría de comunicar posteriormente al depositario de la Convención.

²⁹ — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz presentadas en el asunto 45/86, antes citado, punto 30.

3. Primer motivo invocado por el Consejo: el recurso carece de objeto

66. El controvertido último párrafo de la declaración anexa a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998 establece:

«La Comunidad dispone de competencias, compartidas con los Estados miembros antes mencionados, en los ámbitos cubiertos por el apartado 2 del artículo 16 y el artículo 15 de la Convención, en virtud de la letra b) del artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en virtud de los artículos pertinentes del capítulo [3] del título II, titulado “Protección sanitaria”.»

67. El Consejo sostuvo en sus observaciones orales que dicho párrafo sólo contiene dos afirmaciones, a saber, que:

— la Comunidad comparte con los Estados miembros las competencias de que dispone, y

— esas competencias compartidas se basan en el artículo 2, letra b), del Tratado y en los artículos pertinentes del título II, capítulo 3, del Tratado.

68. En opinión del Consejo, la Comisión no cuestiona ni la naturaleza de las competencias de la Comunidad (compartidas, no exclusivas) ni su origen (título II, capítulo 3, del Tratado). Como quiera que esos dos datos son los únicos que aparecen en el párrafo controvertido, el recurso de la Comisión, añade, carece de objeto.

4. Segundo motivo invocado por el Consejo: el recurso de anulación se refiere a una parte de la Decisión que no puede disociarse de la Decisión en su conjunto

71. El segundo motivo de inadmisibilidad se divide en dos partes. En esencia, el Consejo sostiene que:

— la declaración en su conjunto no puede separarse de la Decisión del Consejo por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad a la Convención, y

— el último párrafo de la declaración no puede disociarse del párrafo segundo de la misma.

a) ¿Puede impugnarse la Declaración separadamente?

72. En opinión del Consejo, la declaración no puede disociarse de la Decisión por la que se aprueba la adhesión. El Consejo no habría aprobado la Decisión sobre la adhesión de la Comunidad si no hubiese existido una declaración completa. Por tanto, añade, no es posible considerar que la Decisión del Consejo de aprobar la adhesión de la Comunidad es válida, al

69. La Comisión considera que el párrafo de que se trata contiene un tercer dato de carácter esencial, a saber, que la Comunidad dispone de competencias sólo en los ámbitos cubiertos por los artículos 15 y 16, apartado 2, y no en los ámbitos cubiertos por los demás artículos de la Convención.

70. Debe recordarse que la Comisión pone en entredicho el último párrafo debido a que éste no indica que la Comunidad también dispone de competencias en las materias cubiertas por los artículos 1 a 5, 7 y 14 a 19 de la Convención. Así pues, el primer motivo de inadmisibilidad del Consejo está vinculado a la pretensión principal de la Comisión, por lo que debe examinarse conjuntamente con el fondo del asunto.³⁰

30 — Véase el punto 105 *infra*.

tiempo que se anula la declaración o alguna de sus partes. Además, el Tribunal de Justicia no puede anular la Decisión como tal, ya que, en ese caso, se estaría pronunciando *ultra petita*.

73. En principio, el demandante es libre de impugnar sólo una parte de un acto normativo.³¹ Así pues, la única cuestión que se plantea es si el recurso o el acto impugnado presentan rasgos particulares que hagan inadmisibles la petición de anulación parcial planteada por la Comisión.

74. Es cierto que en la sentencia *Jamet/Comisión*,³² el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de una petición de nulidad parcial. Sin embargo, en ese asunto la parte impugnada no era separable de la Decisión en su conjunto: las partes de la Decisión cuya anulación se solicitó eran tan esenciales que sin ellas la Decisión no habría podido seguir produciendo efectos jurídicos. En el presente asunto, una anulación separada de la declaración anexa a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998 no tendría las mismas consecuencias. Como he señalado anteriormente, la Decisión por la que se aprueba la adhesión a la Convención está en sí misma destinada

a producir efectos jurídicos y puede producirlos.³³

75. La sentencia *Jamet/Comisión* debe compararse con las recaídas en los asuntos *Transocean Marine Paint Association/Comisión*³⁴ y *Francia y otros/Comisión*,³⁵ relativas a peticiones de anulación separada de condiciones anexas a Decisiones favorables a determinadas empresas. En tales asuntos, la dificultad residía en que la anulación de las condiciones podía haber afectado a la naturaleza de la propia Decisión. No obstante, el Tribunal de Justicia no consideró problemática la admisibilidad de recursos referidos sólo a las condiciones. Por tanto, en el presente asunto la admisibilidad del recurso debería plantear aún menos dudas puesto que no existe ningún vínculo jurídico entre la declaración y la Decisión de aprobar la adhesión a la Convención con arreglo al cual la anulación de la declaración debiera llevar consigo la anulación de la Decisión. Aun cuando existiera una conexión política entre ambos elementos, la legalidad de la Decisión de aprobar la adhesión de la Comunidad a la Convención no depende de la legalidad de la declaración.

76. Por lo tanto, la declaración puede disociarse de la Decisión de aprobación e impugnarse separadamente.

31 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de septiembre de 2001, *España/Comisión* (C-375/99, Rec. p. I-5983); de 12 de julio de 2001, *Portugal/Comisión* (C-365/99, Rec. p. I-5645); de 23 de octubre de 1997, *Portugal/Comisión* (C-150/93, Rec. p. I-5863), y de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo* (C-280/93, Rec. p. I-4973).

32 — Sentencia de 28 de junio de 1972 (37/71, Rec. p. 483).

33 — Véase el punto 56 *supra*.

34 — Sentencia de 23 de octubre de 1974 (17/74, Rec. p. 1063).

35 — Sentencia de 31 de marzo de 1998, *Francia y otros/Comisión*, denominada «*Kali & Salz*» (asuntos acumulados C-68/94 y C-30/95, Rec. p. I-1375).

b) ¿Es posible impugnar separadamente el último párrafo de la declaración?

77. El Consejo sostiene que la declaración controvertida forma un todo y que sus dos últimos párrafos no pueden separarse ni considerarse individualmente. Este argumento se basa en la misma interpretación de la declaración que la realizada por el Consejo en su primer motivo. Por las razones anteriormente expuestas³⁶ también debe examinarse junto con el fondo del asunto.³⁷

5. Tercer motivo invocado por el Consejo: el recurso constituye un abuso del procedimiento de anulación puesto que lo que de hecho pretende es obtener un dictamen del Tribunal de Justicia sobre las competencias de la Comunidad

78. El Consejo alega que la Comisión no pretende realmente que se anule la parte controvertida de la declaración sino que lo que desea es obtener un dictamen del Tribunal de Justicia sobre el alcance de las competencias de la Comunidad en el contexto de la adhesión de la Comunidad a la Convención. Sin embargo, a diferencia del Tratado CE (artículo 300 CE, apartado 6), el Tratado Euratom no contempla una posibilidad general de solicitar al Tribunal de Justicia un dictamen sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con el Tratado y, en particular, sobre la cuestión de las competencias de la Comunidad para celebrar tal acuerdo. Ninguna de las disposiciones del Tratado

Euratom con arreglo a las cuales puede solicitarse el dictamen del Tribunal de Justicia —el Consejo se refiere a los artículos 103, párrafo tercero, 104, párrafo tercero, y 105, párrafo segundo, del Tratado— es aplicable al presente asunto. Por tanto, en opinión del Consejo, debe declararse la inadmisibilidad del recurso ya que constituye un abuso del procedimiento previsto en el artículo 146 del Tratado.

79. En primer lugar, no observo ningún indicio concreto de que la Comisión haya actuado de mala fe. Además, en el Dictamen 1/75, el Tribunal de Justicia declaró que, conforme al Tratado CE, la competencia para celebrar un acuerdo internacional puede ser objeto de control jurisdiccional mediante el procedimiento de dictamen, el procedimiento de anulación o el procedimiento prejudicial.³⁸ En la sentencia Francia/Comisión, el Tribunal de Justicia estimó que el ejercicio de las competencias conferidas a las instituciones en el ámbito internacional no puede sustraerse al control jurisdiccional de la legalidad previsto por el artículo [230 CE].³⁹ En la sentencia Grecia/Consejo, el Tribunal de Justicia hizo hincapié en la «necesidad de un control completo y coherente de legalidad». ⁴⁰ De ello se desprende que la posibilidad de solicitar un dictamen y la admisibilidad de un recurso de anulación son dos cuestiones totalmente independientes. En todo caso, la imposibilidad de solicitar al Tribunal de Justicia un dictamen sobre la compatibilidad de un acuerdo previsto con el Tratado no debilita sino que refuerza los argumentos en favor de la admisibilidad de las acciones ejercidas con arreglo al artículo 146 del Tratado.

38 — Dictamen de 11 de noviembre de 1975 (Rec. pp. 1355 y ss., especialmente p. 1361).

39 — Sentencia de 9 de agosto de 1994 (C-327/91, Rec. p. I-3641), apartado 16.

40 — Sentencia de 29 de marzo de 1990 (62/88, Rec. p. 1527), apartado 8.

36 — Véase el punto 70 *supra*.

37 — Véase punto 106 *infra*.

80. Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo del Consejo.

se indique los Estados que la componen, los artículos de la presente Convención que le sean aplicables y el alcance de su competencia en las materias cubiertas en tales artículos.»

VI. Sobre el fondo

81. La Comisión solicita la anulación del párrafo tercero de la declaración anexa a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998 en la medida en que, por lo que respecta a las competencias de la Comunidad, no indica que la Comunidad dispone de competencias en los ámbitos cubiertos por los artículos 1 a 5, 7, 14, 16, apartados 1 y 3, y 17 a 19 de la Convención. El recurso de la Comisión se basa en la violación del Tratado y, en particular, de lo dispuesto en su artículo 2, letra b), en el título II, capítulo 3 (artículos 30 a 39), y en el artículo 192, así como en la infracción de la normativa comunitaria basada en el Tratado.

83. Esta disposición debe interpretarse conforme al Derecho internacional consuetudinario en materia de interpretación de los tratados que se recoge en los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

84. También debe señalarse que en virtud de otro principio del Derecho internacional consuetudinario consagrado en el artículo 24, apartado 4, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,⁴¹ las obligaciones que impone el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención sobre Seguridad Nuclear eran aplicables a la Comunidad antes de la entrada en vigor de esta última Convención.

1. Requisitos de la declaración impugnada con arreglo a la Convención

82. Debe recordarse que el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención dispone:

85. Del tenor del artículo 30, apartado 4, inciso iii), se desprende, en primer lugar, que:

— la Comunidad está obligada a remitir («remitirá») una declaración de com-

«Al hacerse Parte en la presente Convención, [la organización regional] remitirá al depositario [...] una declaración en la que

41 — «Las disposiciones de un tratado que regulen [...] cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.»

- petencia si desea convertirse en parte contratante, y
- una lista de los artículos de la Convención que «le sean aplicables», y
 - una declaración sobre «el alcance de su competencia en las materias cubiertas en tales artículos».
- debe comunicar la declaración al mismo tiempo que deposita su instrumento de adhesión («al hacerse parte»).

88. Las partes no cuestionan la concurrencia del primer requisito.

86. Tanto la redacción como el contexto de este artículo sugieren que la declaración debe ser precisa y completa. Ello se infiere en particular del artículo 30, apartado 4, inciso ii), de la Convención: si la Comunidad debe ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que la Convención atribuye a los Estados partes en todas «las materias de su competencia» la Comunidad no puede «escoger a su antojo» y declarar tan sólo algunas de sus competencias.

89. El Consejo sostuvo en sus alegaciones escritas que es el segundo requisito el que obliga a la Comunidad a indicar los ámbitos de la Convención en los que la Comunidad tiene competencia. Por tanto, el tercer requisito se refiere únicamente a la cuestión de si la competencia es compartida o exclusiva.

87. Asimismo, del tenor del artículo 30, apartado 4, inciso iii), se deduce que las organizaciones regionales deben remitir una declaración que contenga tres elementos, a saber:

90. En mi opinión, esta interpretación choca con el sentido ordinario de los términos utilizados. El alcance del segundo requisito viene definido por el uso del término «aplicables», que significa que una disposición dada es jurídicamente relevante para un determinado actor. La afirmación relativamente indeterminada de que una disposición es aplicable a un actor debe distinguirse de la afirmación mucho más específica de que dicho actor posee competencias (legislativas, administrativas o de otra índole) en las materias cubiertas por tal disposición. Por ejemplo, las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Convención son jurídicamente relevantes

- una lista de los Estados miembros de la organización,

para cualquier parte contratante y, por lo tanto, son también «aplicables» a la Comunidad. Sin embargo, no tendría sentido afirmar que la Comunidad dispone de competencias en las materias cubiertas por una disposición que sólo contiene definiciones.

91. Por consiguiente, las disposiciones que deben especificarse con arreglo al segundo requisito incluyen, en primer lugar, las obligaciones materiales que, según la Convención, se aplican a una organización regional y que requieren medidas de ejecución legislativas, reglamentarias, administrativas o otra índole dentro del ordenamiento jurídico interno de la organización (artículos 4 y 6 a 19). Un segundo grupo de disposiciones «aplicables» a una organización regional son las que establecen derechos y obligaciones formales y/o procesales relacionados con la cumplimiento y la eficacia de la Convención (por ejemplo, el derecho a denunciar la Convención con arreglo al artículo 33, apartado 1, o la obligación de depositar los instrumentos de ratificación ante el depositario según dispone el artículo 30, apartado 5). También me inclino a considerar dentro de esta categoría los requisitos en materia de información (artículo 5) y las demás obligaciones que surgen en el marco del mecanismo de control recíproco (artículos 20 a 28). Por último, existen disposiciones generales que no crean en sí derechos u obligaciones pero deben tenerse en cuenta en la interpretación y aplicación de la Convención. Un ejemplo evidente son

las disposiciones que definen los objetivos (artículo 1), los conceptos básicos (artículo 2), el ámbito de aplicación (artículo 3) o la entrada en vigor (artículo 31) de la Convención.

92. El significado del tercer requisito es más difícil de determinar. La expresión «alcance de su competencia» utilizada en el artículo 30, apartado 4, inciso iii), debe interpretarse en relación con su contexto y atendiendo a su objeto y finalidad.

93. El artículo 30, apartado 4, inciso ii), dispone que «en las materias de su competencia, tales organizaciones en su propio nombre deberán ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que la presente Convención atribuye a los Estados Partes». Por tanto, el término «competencia» del artículo 30, apartado 4, inciso iii), debe interpretarse en el sentido de que se refiere a la competencia de una organización regional para ejercer los derechos y cumplir las obligaciones con arreglo a la Convención.

94. En cuanto al término «alcance» de la competencia, debe tenerse en cuenta que cuando una organización regional y sus Estados miembros son partes en un acuerdo internacional las demás partes contratantes desean saber «ante quién tienen obligacio-

nes y frente a quién pueden hacer valer sus derechos». ⁴² Por lo tanto, la finalidad principal del requisito de indicar el «alcance» de la competencia de una organización regional es hacer saber al depositario y a las demás partes contratantes las materias que se rigen por la Convención en las que la organización es competente para cumplir obligaciones y ejercer derechos derivados de la Convención. Así pues, conforme al tercer requisito del artículo 30, apartado 4, inciso iii), una organización regional debe indicar todos los artículos de la Convención en cuyo ámbito dispone de competencias para ejercer los derechos y cumplir las responsabilidades que la Convención atribuye a los Estados partes.

desprende que las disposiciones sobre las que una organización tiene «competencia» son necesariamente un subgrupo de las disposiciones «aplicables» a esa organización. Por tanto, es posible que la intención de los autores de la Convención fuera introducir una salvaguardia contra posibles incoherencias en la declaración de competencia de una organización regional. Otra explicación puede ser que al exigir acumulativamente una lista de disposiciones «aplicables» a una organización regional y una indicación del «alcance de su competencia», los autores de la Convención quisieran obligar a la Comunidad a «manifestar con particular claridad/evidencia el carácter bastante limitado de su competencia». ⁴³

95. La última cuestión que debe abordarse es que, según el artículo 30, apartado 4, inciso iii), la obligación de indicar el alcance de las competencias de la Comunidad sólo se refiere a «las materias cubiertas en tales artículos». La expresión «tales artículos» se refiere claramente a los artículos que deben declararse con arreglo al segundo requisito y, por ende, a los artículos que son «aplicables» a la Comunidad.

97. En la vista, el Consejo aceptó, en su respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que el grupo de disposiciones de la Convención aplicables a una organización regional (segundo requisito) debe distinguirse del grupo, menos numeroso, de disposiciones en cuyo ámbito posee competencia una organización regional (tercer requisito).

96. A primera vista, puede parecer extraño limitar la obligación de comunicar el alcance de la competencia de una organización a un determinado grupo de artículos que son «aplicables» a dicha organización. No obstante, del anterior análisis de los términos «aplicables» y «competencia» se

98. De ello se desprende que el tercer requisito del artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención obliga a las

42 — Véase Dolmans, Maurits J.F.M.: *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Asser Institute, La Haya, 1985, p. 52.

43 — Véase Lindemann, C.: «Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationalen Rechts?» en Pelzer, N. (ed.), *Neues Atomenergiegesetz — Internationale und nationale Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1995, p. 66. Parece ser que el autor participó en la negociación de la Convención.

organizaciones regionales a indicar las disposiciones de la Convención en cuyo ámbito dispone de competencias para ejercer los derechos o cumplir las obligaciones que se derivan de tales disposiciones.

2. Interpretación del párrafo tercero de la declaración objeto de controversia

99. El párrafo tercero de la declaración objeto de controversia establece:

«La Comunidad dispone de competencias, compartidas con los Estados miembros antes mencionados, en los ámbitos cubiertos por el apartado 2 del artículo 16 y el artículo 15 de la Convención, en virtud de la letra b) del artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en virtud de los artículos pertinentes del capítulo [3] del título II, titulado “Protección sanitaria”.»

100. Debe recordarse que las partes discrepan en la cuestión de si dicho párrafo contiene una declaración con arreglo a la cual la Comunidad dispone de competencias sólo en los ámbitos cubiertos por los artículos 15 y 16, apartado 2, de la Convención.

101. El tenor del párrafo tercero abunda en la opinión de la Comisión de que dicho párrafo contiene tal declaración. Lo más natural es interpretar el párrafo en el sentido de que transmite una triple información, a saber, que «la Comunidad dispone de competencias [...] en los ámbitos cubiertos por el apartado 2 del artículo 16 y el artículo 15 de la Convención», que la competencias de que dispone la Comisión son «compartidas con los Estados miembros», y que tales competencias las posee «en virtud de la letra b) del artículo 2 del Tratado [Euratom] y en virtud de los artículos pertinentes del capítulo [3] del título II». Si el Consejo hubiese querido realizar una declaración más limitada podría haber afirmado, por ejemplo, que «las competencias de la Comunidad en los ámbitos cubiertos por el artículo 15 y el apartado 2 del artículo 16 son compartidas con los Estados miembros».

102. Esta interpretación del párrafo controvertido se ve confirmada por la interpretación de la declaración del Consejo a la luz de los requisitos que impone el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención. Según el análisis de este artículo realizado anteriormente, el tercer requisito impone a la Comunidad la obligación de indicar las disposiciones de la Convención en cuyo ámbito dispone de competencias.

103. De ahí que el párrafo tercero de la declaración controvertida deba interpretarse en el sentido de que afirma, entre otras cosas, que la Comunidad dispone de

competencias sólo en los ámbitos cubiertos por los artículos 15 y 16, apartado 2, de la Convención.

3. Una declaración incompleta de competencia, ¿puede constituir una violación del Derecho comunitario en el sentido del artículo 146 del Tratado?

104. Tal conclusión permite resolver en este punto las dos cuestiones principales en materia de admisibilidad.

107. En su recurso, la Comisión sostenía que la declaración impugnada infringía los artículos 2, letra b), 30 a 39 y 192 del Tratado, así como la normativa comunitaria basada en el Tratado. Sin embargo, en su respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, la Comisión afirmó que la obligación de realizar una declaración completa no se desprendía del Tratado Euratom sino sólo de la Convención. Según el Consejo, esto plantea la cuestión de si una declaración incompleta puede constituir una infracción del Tratado en el sentido del artículo 146 del Tratado.

105. En primer lugar, como quiera que el párrafo tercero realmente afirma que la Comunidad sólo dispone de competencias en los ámbitos cubiertos por los artículos en él mencionados, el recurso de la Comisión no carece de objeto. Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo de inadmisibilidad planteado por el Consejo.

108. Con arreglo al artículo 146 del Tratado el recurso de anulación puede basarse en la «violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación». Este motivo de anulación incluye la infracción de cualquier disposición superior del Derecho comunitario que tenga carácter vinculante.

106. En segundo lugar, la información que se recoge en el párrafo tercero de la declaración (alcance de las competencias de la Comunidad) es jurídicamente distinta de la información contenida en su párrafo segundo (disposiciones de la Convención aplicables a la Comunidad) y la legalidad de ambas cuestiones debe controlarse de modo independiente. Así pues, el recurso de la Comisión se refiere a una parte de la declaración que puede dissociarse de la declaración en su conjunto. Por lo tanto, también debe desestimarse la segunda parte del segundo motivo de inadmisibilidad planteado por el Consejo.

109. El Tribunal de Justicia ha señalado reiteradamente que una disposición de un acuerdo internacional celebrado por una de las Comunidades —como el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención— forma parte integrante, a partir de su

entrada en vigor, del ordenamiento jurídico comunitario.⁴⁴

110. No obstante, la declaración que la Comisión impugna no es la declaración «externa» remitida al depositario, sino la declaración anexa a la aprobación «interna» de la adhesión de la Comunidad a la Convención por parte del Consejo. Pues bien, a mi juicio, incluso una declaración realizada con ese objeto debe declararse ilegal si resulta ser imprecisa o incompleta. Ha de tenerse en cuenta que la declaración contenía la posición final del Consejo y estaba destinada a ser la base de la declaración externa que habría de vincular a la Comunidad con arreglo al Derecho internacional. Si no fuera correcta, supondría una violación del Tratado Euratom porque la competencia que los artículos en cuestión reconocen a la Comunidad se estaría ejerciendo inadecuadamente a través de una declaración que produce efectos jurídicos. También podría suponer una violación de la Convención porque exigiría que la Comisión realizase (si quisiera adherirse a la Convención) una declaración inadecuada, con la consiguiente infracción de las obligaciones que el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención impone a la Comunidad. Al actuar de este modo, el Consejo infringiría el deber de cooperación leal entre las instituciones, conculcando el artículo 192 del Tratado que, como el artículo 10 CE, impone tal obligación no sólo a los Estados miembros sino también a las instituciones comunitarias.

111. A este respecto, ambas partes se refieren a la resolución 1/78 en la que el Tribunal de Justicia señaló que «no es necesario manifestar y fijar, ante las demás partes del Convenio, el reparto de competencias [...] entre la Comunidad y los Estados miembros, máxime habida cuenta de que dicho reparto puede evolucionar a lo largo del tiempo. Bastará afirmar ante las demás partes contratantes que la materia da lugar a un reparto de competencias dentro de la Comunidad, quedando claro que la exacta naturaleza de este reparto es una cuestión interna en la que los Estados terceros no tienen que intervenir.»⁴⁵

112. No obstante, esta afirmación debe situarse en su contexto. La resolución 1/78 se emitió en un momento en el que la Convención de que se trata todavía estaba en fase de negociación. En ese momento, las partes negociadoras todavía no habían llegado a un acuerdo sobre las cláusulas necesarias para permitir la participación en la Convención de una organización internacional como la Comunidad.⁴⁶ Probablemente con vistas a la posterior negociación de tales cláusulas, la Comisión había solicitado al Tribunal de Justicia que declarase que debía seguirse la práctica habitual para los acuerdos mixtos, a saber, que en lo que respecta a terceros, no es necesario precisar el reparto interno de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.⁴⁷ Sin embargo, pese a la afirmación de la Comisión reproducida anteriormente, la Con-

44 — Sentencia de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, Rec. p. 449), apartados 3, 4 y 5; como ejemplo de aplicación de este principio en un recurso de anulación, véase la sentencia de 14 de noviembre de 1989, Grecia/Comisión (30/88, Rec. p. 3711), apartados 12 a 14.

45 — Resolución de 14 de noviembre de 1978 (Rec. p. 2151), apartado 35.

46 — Apartado 11.

47 — Página 2162.

vención, que fue firmada un año y medio después de que se emitiera la resolución, exigía que la Comunidad remitiera al depositario una declaración indicando todos los artículos de la Convención que no le fueran aplicables.

113. Así pues, el pronunciamiento del Tribunal de Justicia en la resolución 1/78 debe interpretarse como una mera confirmación de la práctica de las Comunidades de evitar en la medida de lo posible que, en la fase de negociación, se indique a terceros el reparto interno de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros. En efecto, habida cuenta de las considerables dificultades jurídicas y políticas que implica la redacción de una declaración de competencia, la referida práctica debe ser respaldada, puesto que permite a las Comunidades y a sus Estados miembros concentrarse en cuestiones más importantes como las disposiciones materiales del acuerdo.

114. No obstante, en el presente asunto es «demasiado tarde» y la Comunidad no puede evitar realizar una declaración sobre las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros. A diferencia de la situación a que se refiere la resolución 1/78, los firmantes de la Convención (incluidos los Estados miembros) tomaron la decisión de solicitar a la Comunidad que hiciera público el reparto interno de competencias.

115. Por consiguiente, una declaración «externa» incompleta de la Comisión

infringiría el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención y una declaración «interna» incompleta del Consejo conculcaría el Tratado Euratom y —al suponer una infracción de la Convención— violaría el artículo 192 del Tratado.

4. Principales alegaciones de las partes sobre si la declaración es o no completa

116. La Comisión sostiene, en primer lugar, que la Comunidad dispone de competencias en las materias cubiertas por los artículos 1 a 5, 7, 14, 16, apartados 1 y 3, y 17 a 19 de la Convención. En su opinión, tal competencia puede deducirse de varios artículos del Tratado Euratom, a saber, los artículos 2, letra b), 30 a 32 (establecimiento de normas básicas), 33 (recomendaciones para la armonización de las disposiciones nacionales), 35 (verificación de las instalaciones nacionales de control), 37 (dictámenes sobre los proyectos de evacuación de los residuos radiactivos) y 38 (recomendaciones sobre el índice de radiactividad y directivas en caso de urgencia). La competencia de que se trata también se pone de manifiesto en varias disposiciones de la Directiva de normas básicas, que fue adoptada sobre la base de los artículos 31 y 32 del Tratado.⁴⁸

48 — Artículos 1, 2, 4, apartado 1, letra a), 6, 7, 9, 13, 38, 43, 44, 46, 47 y 50.

117. En segundo lugar, a juicio de la Comisión, los artículos 30 y siguientes del Tratado y la Convención persiguen el mismo objetivo básico, la protección de las personas y el medio ambiente contra las radiaciones ionizantes.

118. En tercer lugar, el ámbito de aplicación de los artículos 30 y siguientes del Tratado incluye y sobrepasa el alcance de la Convención, que sólo se aplica a la seguridad de las instalaciones nucleares (artículo 3 de la Convención). Ello se debe a que el Tratado se aplica a la protección contra las radiaciones ionizantes independientemente de su origen⁴⁹ y el concepto de «fuente de radiación ionizante» tal como se define en el artículo 1 de la Directiva de normas básicas incluye expresamente a las instalaciones.

119. En primer lugar, el Consejo responde que, en lo que respecta a los artículos 1 a 5 de la Convención, no es necesario llevar a cabo una delimitación de las competencias.

120. En segundo lugar, los demás artículos de la Convención que la Comisión desea incluir en la declaración (artículos 7, 14, 16, apartados 1 y 3, y 17 a 19) se refieren principalmente a medidas relacionadas con la seguridad de las instalaciones nucleares, por lo que no entran dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad. Los artículos 30 y siguientes del Tratado sólo

establecen un sistema de protección radiológica que consiste esencialmente en establecer «dosis máximas admisibles» y «exposiciones y contaminaciones máximas admisibles» (artículo 30, párrafo segundo, del Tratado) y en velar por la aplicación de tales dosis o niveles [artículo 2, letra b), del Tratado]. Sin embargo, las disposiciones controvertidas de la Convención se refieren directamente a la planificación, construcción y explotación de instalaciones nucleares y, por tanto, entran dentro del ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros.

121. En tercer lugar, la competencia de la Comunidad no puede derivarse de la Directiva de normas básicas dado que, según el artículo 30, párrafo segundo, del Tratado, tal Directiva sólo puede establecer normas básicas en materia de protección radiológica y, por consiguiente, «dosis máximas admisibles con un suficiente margen de seguridad» y «exposiciones y contaminaciones máximas admisibles». Asimismo, del artículo 2, apartado 1, de la Directiva de normas básicas se desprende que su ámbito de aplicación se limita a «prácticas» y que, por tanto, no abarca a «instalaciones».

5. Consideraciones generales sobre la competencia de la Comunidad Europea de la Energía Atómica con arreglo a los artículos 30 a 39 del Tratado

122. Para analizar la cuestión central en el presente asunto —el alcance de las competencias de la Comunidad en materia de

⁴⁹ — Sentencia Parlamento/Consejo, citada en la nota 20 *supra*, apartado 14.

seguridad nuclear— es necesario examinar, por una parte, la evolución de la protección radiológica y de la seguridad nuclear en general, y, por otra, el significado y el alcance de la «protección sanitaria» tal como se recoge en el Tratado Euratom.

a) Protección radiológica y seguridad nuclear

123. En lo que atañe a los peligros de las radiaciones ionizantes para la salud de las personas, la Comisión Internacional de Protección Radiológica (en lo sucesivo, «CIPR») distingue dos tipos de efectos nocivos de las radiaciones.⁵⁰

124. Dosis elevadas de radiación causan efectos perjudiciales inevitables (*efectos determinísticos*) si la dosis sobrepasa un determinado umbral. Ejemplos de efectos determinísticos son el eritema y el síndrome radiológico agudo (enfermedad de la radiación). Cuanto mayor es la dosis, más graves son estos efectos. Así pues, el principal objetivo en materia de protección es evitar las altas dosis de radiación que se generan, por ejemplo, en los lugares donde se producen accidentes nucleares graves.

125. Asimismo, tanto las dosis bajas como las elevadas pueden causar efectos aleatorios (*efectos estocásticos*), como leucemia y trastornos hereditarios. Cuanto menor es la dosis, menos probable es que se produzcan tales efectos. Sin embargo, la gravedad del efecto (si se produce) es independiente de la dosis. El carácter probabilístico de estos efectos imposibilita una distinción clara entre prácticas «seguras» y «peligrosas». La consecuencia desde el punto de vista político es que las dosis de radiación deben reducirse «al nivel más bajo que pueda razonablemente alcanzarse (“as low as reasonably achievable”）」 (en lo sucesivo, «principio ALARA», según sus siglas en inglés).

126. Tradicionalmente, existen diferentes enfoques para hacer frente a los peligros de las radiaciones ionizantes.

127. Por una parte, la disciplina de la protección radiológica trata principalmente de la protección de la salud humana contra la exposición a radiaciones ionizantes o materiales radiactivos. Está dominada por expertos de salud pública y se centra en las personas y en las dosis de radiación a las que pueden verse expuestas. La protección radiológica comenzó como una subdisciplina de la radiología médica, porque las dosis de radiación emitidas por los primeros generadores de rayos x eran tan altas que el personal médico implicado pronto comenzó a sufrir los efectos determinísticos de la radiación. Posteriormente, su ámbito se extendió a la protección contra las

50 — Véase Lindell, B., Dunster, H., y Valentín, J.: *International Commission on Radiological Protection: History, Policies, Procedures*, página web de la CIPR (www.icrp.org).

radiaciones ionizantes procedentes de todo tipo de fuentes (por ejemplo, en el sector de la energía nuclear, en instituciones médicas o en instalaciones de investigación). En los años 1950, los expertos en protección radiológica todavía consideraban que la exposición a la radiación por debajo de determinados límites no tenía ningún efecto perjudicial para la salud. A partir de 1977, a la luz de estudios a largo plazo sobre los efectos estocásticos de la radiación, la CIPR recomendó que se combinaran los límites de dosis con el principio ALARA.

128. Por otra parte, la disciplina de «seguridad» (de las instalaciones nucleares, del transporte nuclear, etc.), a diferencia de la anterior, se refiere en primer lugar a la seguridad tecnológica de las fuentes de radiación y, en particular, a los medios para prevenir accidentes y para paliar sus efectos en el caso de que tales accidentes ocurran. Existen muchos tipos de fuentes, de ahí que pueda hablarse de varios tipos de seguridad, como seguridad de las instalaciones nucleares, seguridad de los residuos radiactivos o seguridad del transporte. La comunidad de expertos en «seguridad» está dominada por físicos e ingenieros. La «seguridad» se orienta hacia las fuentes y tiene por objeto lograr un control tecnológico total de cada fuente.

129. Está claro que la protección radiológica y la seguridad de las fuentes están íntimamente relacionadas: por una parte, si se pretende que la protección radiológica tenga repercusiones prácticas, cuando menos debe tratar de identificar la fuente que produce la radiación de que se trata; por otra, los acuerdos en materia de

seguridad relativos a una determinada fuente deben garantizar que en todos los estados operativos las dosis de radiación se mantengan por debajo de los límites establecidos y al nivel más bajo que pueda razonablemente alcanzarse. Además, existen datos que demuestran que los linderos entre ambas disciplinas son cada vez más difusos.

130. Por lo tanto, el sistema formal de protección radiológica de la CIPR⁵¹ que se aplica actualmente, y en el que se inspiró la última reforma de las normas básicas de seguridad de la Comunidad, establece normas sobre «optimización» en lo que respecta a las «prácticas» que aumentan la exposición y las «intervenciones» que disminuyen la exposición a las fuentes existentes. También contiene principios sobre «limitaciones de dosis relacionadas con la fuente», «exposición potencial» y «prevención de accidentes». Todos estos principios tienen en común que se refieren al control de las fuentes de radiaciones nocivas en mayor medida de lo que lo harían las meras limitaciones de dosis.

131. Existe una tendencia paralela en el Organismo Internacional de la Energía Atómica hacia la adopción de un enfoque integral de la «seguridad nuclear» que combina aspectos de seguridad técnica con aspectos de protección radiológica.⁵² Por ejemplo, según la filosofía actual del OIEA, el «objetivo general de seguridad nuclear» de «evitar daños a los individuos,

51 — Publicación n° 60 del CIPR.

52 — En relación con los siguientes extremos, véase la página web del OIEA (www.iaea.org).

la sociedad y el medio ambiente estableciendo y manteniendo defensas efectivas contra los peligros radiológicos en las instalaciones nucleares» se «complementa» con un «objetivo de protección radiológica» y un «objetivo de seguridad técnica». Las tres publicaciones más importantes del programa de Normas de seguridad del OIEA («Normas básicas de seguridad») que en el pasado trataban separadamente de «Seguridad de las instalaciones nucleares», «Protección radiológica y seguridad de las fuentes de radiación» y «Principios de gestión de los desechos radiactivos» han sido actualmente refundidas en una única publicación titulada «Objetivos y principios de seguridad en materia de energía nuclear, radiación, residuos radiactivos y transporte». En términos organizativos, el Departamento de Seguridad Nuclear coordina en la actualidad tanto la División de Seguridad de las Instalaciones Nucleares como la División de Seguridad Radiológica y de Residuos.

radiológica tiene por objeto limitar la exposición de acuerdo con el principio ALARA mediante un control cada vez mayor de las fuentes de radiación como, por ejemplo, las instalaciones nucleares.

b) «Protección sanitaria» en el Tratado Euratom

133. La prioridad de los autores del Tratado Euratom fue establecer las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares (artículo 1 del Tratado). No obstante, también eran conscientes de que debía protegerse a los trabajadores y la población en general de los peligros de las radiaciones ionizantes.

134. A este respecto, el Informe Spaak⁵³ contemplaba:

132. De lo anterior se desprende que en los años 1950 las disciplinas de «seguridad nuclear» y «protección radiológica» estaban en su mayor parte separadas: la primera se centraba exclusivamente en la seguridad tecnológica de las instalaciones nucleares y la segunda en la exposición máxima y en los límites de dosis para los trabajadores y la población en general. Hoy, en cambio, existe un considerable solapamiento entre la seguridad nuclear y la protección radiológica: la seguridad nuclear no sólo tiene un componente tecnológico sino también un componente de protección radiológica y la protección

— normas mínimas comunes que regularían las instalaciones nucleares y las condiciones de almacenamiento, transporte y tratamiento de material nuclear;

53 — Informe de los Jefes de Delegación a los Ministros de Asuntos Exteriores, publicado por el Comité Intergubernamental creado por la Conferencia de Messina, Bruselas, 21 de abril de 1956, p. 109.

- el control de la seguridad de las instalaciones nucleares por las instituciones de la Comunidad;
 - la necesidad de notificar los proyectos de instalaciones a la Comunidad y la posibilidad de que la Comunidad se opusiera a tales instalaciones por razones de seguridad, como consecuencia de lo cual dichas instalaciones no recibirían material fisible;
 - la verificación diaria de las instalaciones nucleares por las autoridades de los Estados miembros bajo el control de la Comunidad.
- población, definidas como dosis máximas admisibles, exposiciones y contaminaciones máximas admisibles y principios fundamentales de la vigilancia médica de los trabajadores (artículos 30 a 32 del Tratado);
 - requisitos de notificación y consulta en lo que respecta a experimentos particularmente peligrosos y a proyectos de evacuación de los residuos radiactivos (artículos 34 y 37 del Tratado);
 - control indirecto de las instalaciones nucleares mediante la verificación de las instalaciones de control (artículo 35 del Tratado);

135. Sin embargo, los autores del Tratado otorgaron a la Comunidad competencias más limitadas:⁵⁴

- el establecimiento de normas básicas para la protección sanitaria de la
- formulación de recomendaciones (artículos 33 y 38, párrafo primero, del Tratado) y adopción de directivas jurídicamente vinculantes en casos de urgencia (artículo 38, párrafo segundo, del Tratado).

54 — Sobre los artículos 30 a 39 del Tratado, véanse Blumann, C.: «Euratom», *Répertoire de Droit Communautaire*, Éditions Dalloz, París, 1992, apartados 100 y ss.; Lenaerts, K.: «Border Installations», en Cameron, P., Hancher, L., y Kühn, W. (ed.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham & Trotman and International Bar Association, Londres, 1988, p. 49; Schröder, M.: «Binnenmarktrelevante Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik zur nuklearen Sicherheit» en Pelzer, N. (ed.), *Kernenergie recht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt*, Nomos Baden-Baden, 1991, p. 133, y Grunwald, J.: «Tchernobyl et les Communautés Européennes: Aspects Juridiques», *Revue du Marché Commun*, 1987, p. 396 (este mismo autor resume planteamientos más recientes en *EuZW* 1990, p. 209 y *ZEuS* 1998, 275).

136. De lo anterior se desprende que los autores del Tratado no deseaban otorgar a la Comunidad competencias de largo alcance en lo que respecta a la «seguridad nuclear» (según se entendía en 1957) y que

pretendían que la Comisión actuara principalmente en el ámbito de la «protección radiológica» (tal como se entendía también en 1957).

137. ¿Cuáles serían las consecuencias actuales de tal decisión histórica?

138. Por una parte, considero que, pese a los avatares posteriores de las disciplinas de la seguridad nuclear y la protección radiológica antes descritos, debe respetarse la decisión fundamental de los autores del Tratado. Está claro que los Estados miembros deseaban mantener el control tecnológico de las instalaciones situadas en sus territorios. Por consiguiente, entiendo que, en el estado actual del Derecho comunitario, disponen de competencias exclusivas (o virtualmente exclusivas) sobre los aspectos tecnológicos de la seguridad nuclear tal como se entiende hoy. A este respecto, es significativo que la Comunidad nunca haya adoptado normativa alguna sobre los aspectos tecnológicos de la seguridad nuclear y que los principales instrumentos comunitarios en esta materia sean dos resoluciones no vinculantes del Consejo.⁵⁵ No obstante, debe tenerse en cuenta que, desde el punto de vista externo, en particular en Europa Central y Oriental y los nuevos Estados independientes, la Comu-

nidad lleva a cabo gran número de actividades sobre los aspectos tecnológicos de la seguridad nuclear que se basan, cuando es preciso, en el artículo 203 del Tratado.⁵⁶

139. Por otra parte, estimo que la Comunidad comparte determinadas —aunque limitadas— competencias con los Estados miembros en lo que se refiere a los aspectos de la seguridad nuclear relacionados con la protección radiológica. Esto se desprende, en mi opinión, de una interpretación de los artículos 30 a 39 del Tratado que tenga en cuenta:

- los objetivos de dichas disposiciones;
- la posibilidad de «revisar» y «completar» las normas básicas con arreglo al artículo 32 del Tratado;
- la evolución en el tiempo de la base científica y jurídico-internacional de tales artículos;

55 — Véanse DO 1975, C 185, p. 1 (EE 12/02, p. 60), y DO 1992, C 172, p. 2; véase, también, el informe de la Comisión sobre la aplicación de estas Resoluciones del Consejo: «Hacia un conjunto de criterios y requisitos de seguridad reconocidos a nivel comunitario y la difusión de una verdadera cultura de seguridad en toda Europa» [COM(93) 649].

56 — Véase, por ejemplo, la Decisión 1999/25/Euratom del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, por la que se aprueba un programa plurianual (1998-2002) de actividades en el sector nuclear relativas a la seguridad del transporte de material radiactivo así como al control de seguridad y a la cooperación industrial para el fomento de determinados aspectos de la seguridad de las instalaciones nucleares en los países participantes actualmente en el programa TACIS (DO 1999, L 7, p. 31); en este contexto, véanse, también, la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 1999 (DO C 175, p. 288) y la propuesta de Decisión del Consejo, de 31 de agosto de 2001, por la que se aprueba la firma por la Comisión de dos Acuerdos de Cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y el Gobierno de la Federación de Rusia en los ámbitos de seguridad nuclear y fusión nuclear controlada [COM(2001) 474].

- la práctica seguida en su aplicación, y Comunidad pudiera no sólo modificar su política de protección sanitaria sino también ampliar su alcance.
- la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

140. En lo que respecta, en primer lugar, a los objetivos del Tratado, el preámbulo del Tratado muestra de manera bastante amplia la preocupación de los Estados miembros por establecer condiciones de «seguridad» que «eviten» todo riesgo para la vida y la salud de las poblaciones. Con arreglo al artículo 2, letra b), del Tratado, la Comunidad no sólo debe «establecer normas de seguridad uniformes», sino también «velar por su aplicación». Debe observarse que el Tratado se refiere en repetidas ocasiones a la «seguridad» y atribuye gran importancia a la ejecución, aplicación y cumplimiento efectivos de las disposiciones correspondientes. Por tanto, la protección de la salud de la población siempre ha sido una importante preocupación del Tratado pese a que, en la época en que se redactó el Tratado Euratom, tanto los negociadores como el público en general eran sin duda menos conscientes de los peligros de las instalaciones nucleares.⁵⁷

141. En segundo lugar, conforme al artículo 32 del Tratado las normas básicas pueden ser no sólo «revisadas» sino también «completadas». Por tanto, los autores del Tratado quisieron garantizar que la

142. Sobre la base de los artículos 31 y 32 del Tratado las normas básicas han sido revisadas en numerosas ocasiones⁵⁸ para tener en cuenta los avances del conocimiento científico en materia de protección radiológica.⁵⁹ Alguno de los rasgos principales de la Directiva de normas básicas actualmente en vigor se refieren a aspectos de la seguridad nuclear relacionados con la protección radiológica. Entre ellos destacan:

- un régimen de declaración y autorización previa de determinadas prácticas, como la explotación de instalaciones del ciclo de combustible nuclear (por ejemplo, centrales nucleares) para garantizar el cumplimiento de las normas básicas (considerando noveno de la exposición de motivos y artículos 3 a 5);
- justificación de la exposición: todas las clases o tipos de prácticas (por ejemplo, la explotación de una instalación nuclear) que impliquen una exposición a radiaciones deben justificarse antes de ser adoptadas o aprobadas por primera vez por lo que se refiere a las ventajas que representen en relación

58 — Véase el punto 43 *supra*.

59 — Véase, por ejemplo, el considerando tercero de la exposición de motivos de la Directiva 76/579, citada en la nota 10 *supra*.

57 — Resolución 1/78, citada en la nota 45 *supra*, apartado 20.

con el detrimento de la salud que ocasionen (considerando décimo de la exposición de motivos y artículo 6, apartados 1 y 2);

normas básicas (considerando decimotercero de la exposición de motivos y artículos 43 a 46);

— optimización de la protección: todas las exposiciones deben mantenerse en el nivel más bajo que sea razonablemente posible, teniendo en cuenta factores económicos y sociales [considerando décimo de la exposición de motivos y artículo 6, apartado 3, letra a)];

— conceptos de exposición potencial y de preparación para casos de emergencia (considerando decimocuarto de la exposición de motivos y artículos 48 a 53).

— limitaciones de dosis: la suma de las dosis recibidas procedentes de todas las prácticas pertinentes no debe sobrepasar determinados límites de dosis [considerando décimo de la exposición de motivos y artículo 6, apartado 3, letra b)];

143. Asimismo, después del accidente nuclear de la central nuclear de Chernobyl el 26 de abril de 1986, el Consejo completó las normas básicas con varias medidas basadas bien solamente en el artículo 31, bien en los artículos 31 y 32 del Tratado, que abarcan cuestiones que probablemente no fueron contempladas de forma directa por los autores del Tratado. Entre tales medidas destacan las siguientes:

— uso de restricciones de dosis relacionadas con la fuente en la optimización de la protección, esto es, restricciones de las dosis individuales esperables que puedan derivarse de una fuente determinada para su uso en la fase de planificación de la fuente (artículo 7 y definición en el artículo 1);

— el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica;⁶⁰

— principios de protección operacional de la población en circunstancias normales que requieren el establecimiento por parte de los Estados miembros de un sistema de inspección para controlar la protección radiológica de la población y comprobar su conformidad con las

— la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica;⁶¹

60 — Decisión 87/600/Euratom del Consejo, de 14 de diciembre de 1987 (DO L 371, p. 76).

61 — Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989 (DO L 357, p. 31).

- tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y los piensos tras un accidente nuclear;⁶²
- la protección operacional de los trabajadores exteriores con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por intervención en zona controlada;⁶³

Tratado. Como ya he señalado, cuando se redactó el Tratado los expertos en protección radiológica todavía pensaban que la exposición a la radiación por debajo de determinados límites no tenía ningún efecto perjudicial para la salud.⁶⁶ Por tanto, es comprensible que los autores del Tratado definieran las normas básicas en el artículo 30, párrafo segundo, del Tratado como «dosis máximas admisibles» o como «exposiciones y contaminaciones máximas admisibles».

- la vigilancia y el control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad;⁶⁴ y

145. Hoy, sin embargo, está claro que los efectos estocásticos de la radiación sólo pueden limitarse si se optimiza la exposición a la radiación y se mantiene en el nivel más bajo que sea razonablemente posible. Por tanto, la CIPR concentra su atención principalmente en la «optimización de la exposición». En mi opinión, si el tenor de una disposición del Tratado refleja necesariamente el estado del conocimiento científico en un momento determinado y dicho conocimiento evoluciona, sería erróneo atribuir demasiada importancia a dicho tenor. Así pues, el hecho de que el Consejo y la Comisión siguieran e incorporaran la evolución del conocimiento científico en el ámbito de la protección radiológica cuando revisaron y completaron las normas básicas a lo largo de los años estaba plenamente justificado.

- los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros.⁶⁵

144. En tercer lugar, considero que de la evolución del contexto científico e internacional se desprende que la definición de «normas básicas» que contiene el artículo 30, párrafo segundo, del Tratado no puede servir de base para determinar el alcance actual de los artículos 30 a 32 del

146. En cuarto lugar, la práctica concordante y reiterada de los Estados miembros

62 — Reglamento (Euratom) n° 3954/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1987 (DO L 371, p. 11).

63 — Directiva 90/641/Euratom del Consejo, de 4 de diciembre de 1990 (DO L 349, p. 21).

64 — Directiva 92/3/Euratom del Consejo, de 3 de febrero de 1992 (DO L 35, p. 24).

65 — Reglamento (Euratom) n° 1493/93 del Consejo, de 8 de junio de 1993 (DO L 148, p. 1).

66 — Según el Informe Spaak, citado en la nota 53 *supra*, los negociadores del Tratado concedieron especial importancia a un informe de la CIPR sobre las dosis máximas de radiación que el cuerpo humano puede soportar.

(principalmente a través del Consejo) y de las instituciones de la Comunidad (especialmente la Comisión y el Consejo) tal como se refleja en la normativa anteriormente mencionada y, en particular, en la Directiva de normas básicas pone de relieve la existencia de un consenso en torno a la competencia de la Comisión sobre los aspectos de la seguridad nuclear relacionados con la protección radiológica.

147. Es cierto que, en el marco del Tratado CE, el Tribunal de Justicia ha declarado que una mera práctica no puede prevalecer sobre las normas del Tratado.⁶⁷ Sin embargo, lo que se ventila en el presente asunto es la *interpretación* del Tratado *Euratom* y existen, a mi juicio, buenas razones para que el Tribunal de Justicia interprete los artículos 30 a 39 del Tratado a la luz de la práctica ulterior y, en particular, con arreglo a la Directiva de normas básicas.

148. La interpretación conforme a la práctica ulterior es un rasgo común de la interpretación tanto de los tratados internacionales⁶⁸ como de las constituciones nacionales. Una interpretación conforme a la práctica ulterior es particularmente legítima y adecuada cuando las disposiciones de que se trata se redactaron hace largo tiempo, cuando no se han modificado desde entonces y cuando existe una práctica

común y reiterada de todos los actores facultados para interpretar, aplicar o modificar dichas normas.

149. Debe recordarse que el Tratado *Euratom* se redactó hace más de 40 años en un momento en que el conocimiento sobre la energía nuclear y sus perspectivas económicas eran muy diferentes de los de hoy. También debe tenerse en cuenta que pese al diferente contexto político, económico y científico, las normas materiales del Tratado no se han modificado. Ni el capítulo sobre protección sanitaria ni otras partes del Tratado *Euratom* como los capítulos relativos al «abastecimiento» (artículos 52 a 76) o al «control de seguridad» (artículos 77 a 85) pueden entenderse ni interpretarse adecuadamente si no se analiza la práctica seguida en su aplicación.⁶⁹

150. Por último, la propuesta de interpretar de forma amplia los artículos 30 y siguientes del Tratado también se ve confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En la sentencia *Land del Sarre*, relativa a la central nuclear de Cattenom en Francia, el Tribunal de Justicia declaró que tales disposiciones formaban «un conjunto organizado que atribuye a la Comisión competencias bastante amplias para la protección de la población y del medio

67 — Sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión (C-327/91, Rec. p. I-3641), apartado 36; para una crítica de este razonamiento, véase Kuijper, P.J.: «The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties», 1969, *Legal Issues of European Integration*, 1998, p. 1.

68 — Véase el artículo 31, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena; véase también Sinclair, I.: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2.ª edición, Manchester University Press, Manchester, 1984, p. 135.

69 — Sobre estos dos capítulos y los efectos de la práctica ulterior, véase Manig, W.: *Die Änderung der Versorgung- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

ambiente contra los riesgos de contaminación nuclear». ⁷⁰ En la sentencia Parlamento/Consejo, relativa al Reglamento (Euratom) n° 3954/87 del Consejo, por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica, ⁷¹ el Tribunal de Justicia se negó a aceptar la interpretación restrictiva sugerida por el Parlamento y sostuvo que los artículos 30 y siguientes del Tratado pretendían «garantizar una protección sanitaria coherente y eficaz» de la salud de la población contra los peligros derivados de las radiaciones, «independientemente de su origen y de los grupos de personas expuestas a ellas». ⁷²

151. La competencia de la Comunidad en relación con los artículos de la Convención controvertidos debe evaluarse a la luz de estas consideraciones de carácter general.

6. Alcance de las competencias de la Comunidad en los ámbitos cubiertos por la Convención

152. Con arreglo al artículo 101, párrafo primero, del Tratado, la Comunidad puede celebrar acuerdos internacionales «en el ámbito de su competencia». Así pues, la competencia externa de la Comunidad Europea de la Energía Atómica tiene el mismo alcance que su competencia interna

o, dicho de otro modo, dicha Comunidad está facultada para celebrar acuerdos internacionales sobre todas las materias en las que tiene competencia para actuar internamente. ⁷³

153. El artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención obliga a la Comunidad a indicar el alcance de su competencia en las materias cubiertas por los artículos de la Convención que le sean aplicables. Esto significa que la Comunidad debe indicar todos los artículos de la Convención en cuyo ámbito dispone de competencias para ejercer los derechos o cumplir las obligaciones que se derivan de tales artículos. ⁷⁴ El principal objetivo de esta obligación es comunicar a las demás partes contratantes las disposiciones de la Convención que la Comunidad debe cumplir. A este respecto, del artículo 4 de la Convención se desprende que la Comunidad debe tener en cuenta no sólo sus competencias de ejecución de carácter legislativo, reglamentario y administrativo, sino también sus competencias para tomar cualesquiera «otras» medidas.

154. Ambas partes están de acuerdo en el método apropiado de proceder, a saber, comenzar con las obligaciones (o derechos) que se desprenden de las disposiciones de la Convención controvertidas para examinar después si la Comunidad está facultada para dar cumplimiento a tales obligaciones (o para ejercer tales derechos).

70 — Citada en la nota 18 *supra*, apartado 11.

71 — Citado en la nota 62.

72 — Sentencia Parlamento/Consejo, citada en la nota 20 *supra*, apartado 14.

73 — MacLeod, I., Hendry, I.D., y Hyett, S.: *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 392.

74 — Véase el punto 98 *supra*.

155. Ambas partes también coinciden en que el hecho de que la Comunidad incluya una disposición de la Convención en su declaración debe ser independiente de que la competencia sea exclusiva o compartida con los Estados miembros. Por lo tanto, una disposición de la Convención deberá incluirse en la declaración aunque la Comunidad comparta las competencias de ejecución con los Estados miembros y aunque aquélla sólo esté facultada para tomar cualesquiera «otras» medidas necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones en el sentido del artículo 4 de la Convención.

156. No obstante, las partes discrepan en una cuestión diferente de la anterior, aunque relacionada con ella, a saber, si la naturaleza de la competencia de la Comunidad debe ser comunicada a terceros. El Consejo sostiene que el artículo 30, apartado 4, inciso iii), obliga a la Comunidad a indicar en cada caso no sólo el artículo de la Convención en el que la Comunidad es competente, sino también si la Comunidad comparte dicha competencia con los Estados miembros. La Comisión sostiene que, según el pasaje citado de la resolución 1/78,⁷⁵ las demás partes contratantes sólo tienen derecho a saber si la Comunidad posee cualquier tipo de competencia en la materia.

157. Puesto que nada prohíbe a la Comunidad informar a las demás partes contratantes de la naturaleza de sus competencias y dado que la Comisión no impugna formalmente ese extremo de la declaración controvertida, no es necesario abundar en

esta cuestión. No obstante, aunque no está claro si es obligatorio declarar la naturaleza de la competencia (exclusiva o compartida) de la Comunidad, considero que lo más adecuado es seguir la recomendación del Tribunal de Justicia en la resolución 1/78 y considerar este asunto como una cuestión interna.

a) Artículos 1 a 3 de la Convención

158. El artículo 1 enumera los objetivos de la Convención, el artículo 2 define los términos «instalación nuclear», «órgano regulador» y «licencia», y el artículo 3 define el ámbito de aplicación de la Convención.

159. Coincido con el Consejo en que estas disposiciones son «neutrales» en la medida en que no crean ni derechos ni obligaciones. No plantean ningún problema de competencia, por lo que cualquier delimitación de competencias carecería de efecto útil.

b) Artículos 4 y 5 de la Convención

160. El artículo 4 exige a cada parte contratante la adopción de las medidas de ejecución necesarias con arreglo a la Convención. El artículo 5 obliga a cada parte contratante a presentar, antes de cada

75 — Véase el punto 111 *supra*.

reunión de examen, un informe sobre las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención.

161. Comparto la opinión del Consejo de que las obligaciones contenidas en los artículos 4 y 5 son de carácter general y se aplican por definición a cualquier parte contratante, incluidas las organizaciones a las que se refiere el artículo 30, apartado 4. Por lo tanto, dichos artículos no exigen una delimitación de las competencias respectivas de la Comunidad y sus Estados miembros.

c) Artículo 7 de la Convención

162. El artículo 7, apartado 1, de la Convención obliga a las Partes contratantes a establecer y mantener un marco legislativo y reglamentario por el que se regirá la seguridad de las instalaciones nucleares.

163. Con arreglo al artículo 7, apartado 2, dicho marco legal y reglamentario deberá prever:

- i) el establecimiento de requisitos y disposiciones nacionales en materia de seguridad;

- ii) un sistema de otorgamiento de licencias relativas a las instalaciones nucleares;

- iii) un sistema de inspección y evaluación reglamentarias de las instalaciones nucleares;

- iv) las medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones y de lo estipulado en las licencias.

164. La Comisión sostiene que la Comunidad dispone de competencias en tales materias con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2, letra b), 30, 31, 32 y 35 del Tratado y 4, apartado 1, letra a), 38, apartado 1, y 46, y en el título VI de la Directiva de normas básicas.

165. El Consejo considera que el argumento de la Comisión adolece de un vicio fundamental. Si bien el objetivo general del Tratado y de la Convención, esto es, la protección contra los efectos nocivos de la radiación, es similar, los medios para alcanzar tal objetivo son muy diferentes. Mientras que la Convención se refiere a la seguridad de las instalaciones nucleares como tal, las medidas de la Comunidad sólo se refieren al establecimiento de requisitos mínimos para la protección de las personas contra los peligros de las radia-

ciones ionizantes. Por tanto, el Tratado sólo faculta a la Comunidad para imponer a los Estados miembros «obligaciones de resultado», pero no para especificar cómo deben alcanzarse tales resultados y, en particular, cómo deben diseñarse o cómo deben funcionar las instalaciones nucleares.

166. En mi opinión, es preciso tener en cuenta que si bien no todas las radiaciones ionizantes emanan de instalaciones nucleares, todas las instalaciones nucleares son una fuente potencial de radiaciones ionizantes y, por tanto, afectan necesariamente a la protección radiológica. No existe ninguna disposición comunitaria que excluya a las instalaciones nucleares del ámbito de la protección radiológica. En segundo lugar, es cierto que tanto el Tratado como la Convención, cada uno en sus propios términos, parten de la base de que cualquier actividad nuclear acarrea un riesgo radiológico potencial para la población. Pero, aunque sus ámbitos de aplicación no coinciden, existe un solapamiento considerable entre ambos. A la luz de los actuales conocimientos científicos, no es posible ni deseable mantener barreras artificiales entre las disciplinas de la protección radiológica y la seguridad nuclear. Desde un punto de vista legal, también es evidente que los modernos regímenes de protección radiológica como la Directiva de normas básicas se orientan cada vez más hacia cuestiones relativas a las fuentes, por lo que también regulan necesariamente aspectos de la seguridad de las instalaciones. A la inversa, los modernos regímenes normativos en materia de seguridad como la Convención controvertida siguen un enfoque integrado e incorporan aspectos

de seguridad relacionados con la protección radiológica (por ejemplo, el artículo 15 de la Convención).

167. Por lo tanto, considero que la Comunidad dispone de ciertas competencias normativas limitadas en los ámbitos cubiertos por el artículo 7 de la Convención, que se derivan de los artículos 2, letra b), 30, 31 y 32 del Tratado tal como deben interpretarse actualmente. Esta competencia normativa se ejerce, por ejemplo, mediante los artículos 3 a 5 (información y autorización) y 43 a 47 (protección operacional de la población en circunstancias normales) de la Directiva de normas básicas. El hecho de que los Estados miembros mantengan sus competencias exclusivas sobre los aspectos tecnológicos de la seguridad nuclear no impide que la Comunidad adopte normas que establezcan ciertos requisitos en materia de seguridad, autorización, inspección y evaluación o determinados mecanismos de ejecución.

168. Más en concreto, el Consejo sostiene que:

- el artículo al que se refería en el párrafo segundo de la declaración era el artículo 7, apartado 1;
- el inciso i) del apartado 2 del artículo 7 no es aplicable a la Comunidad puesto

que se refiere a los requisitos y las disposiciones «nacionales» y, por tanto, sólo afecta a los Estados;

— los incisos ii) a iv) del apartado 2 del artículo 7 no son aplicables a la Comunidad dado que el Tratado Euratom no atribuye a la Comunidad la responsabilidad de otorgar licencias a las instalaciones nucleares;

— la competencia de la Comunidad no puede deducirse de una disposición de la Directiva de normas básicas porque, considerada en su conjunto, dicha Directiva se aplica sólo a «prácticas» y no a «instalaciones»;

— en cualquier caso, la competencia de la Comunidad no puede deducirse del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva de normas básicas, que es meramente accesorio y, además, está sujeto a considerables excepciones según su artículo 4, apartado 3.

169. En lo que respecta a estos argumentos específicos considero que:

— el párrafo segundo de la declaración no es objeto de controversia en el presente asunto;

— del artículo 30, apartado cuarto, inciso ii), se desprende que las organizaciones regionales deben cumplir las obligaciones que la Convención atribuye a los Estados partes; por lo tanto, la afirmación del Consejo de que el artículo 7, apartado 2, inciso i), sólo afecta a los Estados es errónea;

— en relación con el artículo 7, apartado 2, incisos ii) a iv), el hecho de que (según se alega) la Comunidad esté facultada para otorgar licencias a instalaciones nucleares individuales no significa que carezca de potestad normativa para establecer un sistema de licencias que deba ser aplicado por los Estados miembros;

— las instalaciones nucleares en el sentido de la Convención no quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de normas básicas; esta Directiva se refiere a todas las prácticas que impliquen un riesgo radiológico que emane de una fuente de radiación artificial o natural y, por tanto, se aplica, entre otros aspectos, a la producción, tratamiento, manipulación, utilización, posesión, almacenamiento y transporte de sustancias radiactivas (artículo 2, apartado 1); asimismo, «fuente» se define expresamente como un aparato, sustancia radiactiva o *instalación* capaz de emitir radiaciones o sustancias radiactivas (artículo 1);

— El artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva de normas básicas que somete la operación y clausura de toda instalación del ciclo de combustible nuclear a una autorización previa es una disposición fundamental de la Directiva.

172. La Comisión sostiene que la Comunidad dispone de competencias en estas materias con arreglo a los artículos 35, 36 y 38 del Tratado y 44, 38 y 46 de la Directiva de normas básicas.

173. El Consejo afirma que:

170. Por consiguiente, el artículo 7 debería haberse incluido en la declaración.

d) Artículo 14 de la Convención

— al artículo al que se refería en el párrafo segundo de la declaración era el artículo 14, inciso ii), puesto que la Comunidad dispone de competencias para verificar que se siguen cumpliendo los requisitos en materia de seguridad;

171. Con arreglo al artículo 14, las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por:

— no se refería al artículo 14, inciso i), ya que no existe ningún artículo en el Tratado que faculte a la Comunidad para realizar evaluaciones previas a la construcción y la puesta en servicio de una instalación nuclear;

i) la realización de evaluaciones detalladas y sistemáticas de la seguridad antes de la construcción y puesta en servicio de una instalación nuclear así como a lo largo de su vida;

— el artículo 35 del Tratado permite a la Comunidad verificar las instalaciones de control, pero no las instalaciones nucleares;

ii) la realización de actividades de verificación por medio de análisis, vigilancia, pruebas e inspección, para comprobar el estado físico de una determinada instalación nuclear y su funcionamiento.

— los derechos de iniciativa y las facultades de control de la Comunidad con-

forme a los artículos 30 y siguientes del Tratado no incluyen a las instalaciones nucleares.

176. En lo que respecta a los argumentos específicos del Consejo, estimo que:

174. Considero que, con arreglo a los artículos 2, letra b), y 30 a 32 del Tratado, la Comunidad dispone de potestad normativa, aunque limitada, en las materias cubiertas por el artículo 14 de la Convención que se ejercen, por ejemplo, mediante los artículos 44, 38 y 46 de la Directiva de normas básicas. El artículo 44, párrafo primero, letra a), de dicha Directiva obliga a los Estados miembros a examinar y aprobar los planes de instalaciones y los proyectos de implantación de dichas instalaciones desde el punto de vista de la protección radiológica; el artículo 44, párrafo primero, letra b), les obliga a supeditar la puesta en servicio de estas nuevas instalaciones a que se facilite una protección adecuada, y los artículos 38, apartado 1, y 46, apartado 1, les obligan a establecer sistemas de inspección en relación con la protección de los trabajadores expuestos y la salud de la población.

— el párrafo segundo de la declaración no es objeto de controversia en el presente asunto;

— el hecho de que (según se alega) la Comunidad no esté facultada para realizar evaluaciones antes de la construcción y la puesta en servicio de instalaciones nucleares individuales no significa que carezca de potestad legislativa para establecer tal sistema de evaluación previa; además, el artículo 14, inciso i), de la Convención se refiere no sólo a evaluaciones antes de la construcción de una instalación nuclear sino también a lo largo de su vida;

175. Con arreglo a los artículos 37 (tal como fue interpretado por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Cattenom*)⁷⁶ y 38 del Tratado, la Comunidad también dispone de poderes propios para controlar instalaciones nucleares, que se solapan parcialmente con las materias cubiertas por el artículo 14 de la Convención.⁷⁷

— es cierto que con arreglo al artículo 35, párrafo segundo, la Comisión sólo tiene derecho a verificar las instalaciones de control, pero ello no afecta en modo alguno a su potestad normativa para establecer evaluaciones o verificaciones por parte de los Estados miembros o a sus propias facultades de control según lo dispuesto en los artículos 37 y 38 del Tratado;

⁷⁶ — Citada en la nota 18 *supra*.

⁷⁷ — Véanse los puntos 201 a 207 *infra*.

— no existe ningún dato que excluya a las instalaciones nucleares, en su calidad de fuentes potenciales de radiaciones ionizantes, del ámbito de los artículos 30 y siguientes del Tratado.

propia población y a las autoridades de los Estados que se hallen en las cercanías de una instalación nuclear se les suministre información pertinente sobre los planes de emergencia y respuesta, siempre que sea probable que resulten afectados por una emergencia.

177. Por consiguiente, el artículo 14 debería haberse incluido en la declaración.

f) Artículos 16, apartados 1 y 3, de la Convención

e) Artículos 15 y 16, apartado 2, de la Convención

180. El artículo 16, apartado 1, de la Convención dispone que las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por que existan planes de emergencia para las instalaciones nucleares, que sean aplicables dentro del emplazamiento y fuera de él y que sean probados antes y después de que la instalación comience a funcionar.

178. Los artículos 15 y 16, apartado 2, de la Convención figuran en la declaración y no son objeto de controversia. No obstante, puede resultar útil recordar su contenido. Según el artículo 15, las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por que la exposición de los trabajadores y el público a las radiaciones causada por una instalación nuclear en todas las situaciones operacionales se reduzca al nivel más bajo que pueda razonablemente alcanzarse, y por que ninguna persona sea expuesta a dosis de radiación que superen los límites de dosis establecidos a nivel nacional.

181. Según el artículo 16, apartado 3, de la Convención, las Partes contratantes que no tengan ninguna instalación nuclear en su territorio, en tanto sea probable que resulten afectadas en caso de emergencia radiológica en una instalación nuclear situada en las cercanías, adoptarán las medidas adecuadas para velar por que se elaboren y prueben planes de emergencia para su territorio, que cubran las actividades que se deban realizar en caso de emergencia.

179. Con arreglo al artículo 16, apartado 2, las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por que a su

182. La Comisión sostiene que la Comunidad posee competencia en las materias

cubiertas por los artículos 16, apartados 1 y 3, de la Convención, con arreglo a los artículos 2, letra b), y 30 a 32 del Tratado, y 50 de la Directiva de normas básicas.

183. El Consejo considera que el artículo 16, apartado 1, se refiere a las instalaciones y que el Tratado Euratom no afectó a las competencias de los Estados miembros en lo que respecta a las instalaciones. Por lo tanto, en opinión del Consejo, el desarrollo de planes de emergencia para las instalaciones entra dentro del ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros. El artículo 50 de la Directiva de normas básicas es una disposición auxiliar que simplemente establece que los Estados miembros tomen medidas y colaboren en lo que respecta al control de la radiación. Asimismo, el Consejo sostiene que el artículo 16, apartado 3, de la Convención no afecta a la Comunidad, puesto que la Comunidad es una Parte contratante que cuenta con instalaciones nucleares en el territorio de sus Estados miembros.

184. Considero que la preparación para casos de emergencia es una de las áreas en las que se solapan cuestiones de seguridad de las instalaciones y de protección radiológica. Los planes de emergencia para las instalaciones nucleares no pueden ignorar los aspectos de protección radiológica. A la inversa, los planes de emergencia para la protección de la población no pueden concebirse en abstracto, sin tener en cuenta las características tecnológicas y físicas de las emergencias concretas que puedan producirse. Por lo tanto, la Comunidad dispone de potestad normativa con arreglo a

los artículos 2, letra b), y 30 a 32 del Tratado para establecer normas básicas sobre la preparación de diferentes tipos de medidas de emergencia que incluyen la facultad de solicitar a los Estados miembros que establezcan planes con medidas de emergencia para las instalaciones nucleares. Tales facultades se ejercen, por ejemplo, mediante el artículo 50 de la Directiva de normas básicas que impone a los Estados miembros la obligación jurídicamente vinculante de que, entre otras cosas, garanticen el establecimiento a nivel nacional o local, e incluso dentro de las instalaciones, de planes adecuados de intervención.

185. El argumento del Consejo en lo que respecta al artículo 16, apartado 3, de la Convención carece de fundamento puesto que ignora que la Comunidad está compuesta de Estados miembros de los cuales unos poseen instalaciones nucleares en su territorio y otros no. Cuando la Comunidad establece normas básicas en el ámbito de la preparación para casos de emergencia tiene en cuenta a los Estados miembros que no tienen instalaciones en su territorio. Por ejemplo, el artículo 50, apartado 1, de la Directiva de normas básicas obliga a los Estados miembros a garantizar que se tenga en cuenta el hecho de que puedan producirse emergencias radiológicas en conjunción con prácticas dentro o *fuera* de su territorio. Por lo tanto, la Comunidad debe atenerse a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 3, en la medida en que adopta medidas que afectan a los Estados miembros que no tienen instalaciones nucleares en su territorio.

186. Por lo tanto, los apartados 1 y 3 del artículo 16 deberían haberse incluido en la declaración.

g) Artículos 17, 18 y 19 de la Convención

187. Con arreglo al artículo 17, las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por el establecimiento y la aplicación de procedimientos con el fin de:

- i) evaluar todos los factores relacionados con el emplazamiento, que probablemente afecten a la seguridad de una instalación nuclear a lo largo de su vida prevista;
- ii) evaluar las probables consecuencias sobre la seguridad de las personas, de la sociedad y del medio ambiente de una instalación nuclear proyectada;
- iii) reevaluar, en la medida de lo necesario, todos los factores pertinentes con el fin de cerciorarse de que la instalación continúa siendo aceptable desde el punto de vista de la seguridad;

iv) consultar a las Partes contratantes que se hallen en las cercanías de una instalación proyectada y, previa petición, proporcionar la información necesaria a esas Partes contratantes, a fin de que puedan evaluar y formarse su propio juicio sobre las probables consecuencias de la instalación nuclear para la seguridad en su propio territorio.

188. En relación con el artículo 17 de la Convención, la Comisión sostiene que la Comunidad dispone de competencias en virtud de los artículos 2, letra b), 30 a 32 y 37 del Tratado y 44, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva de normas básicas. Asimismo, la Comisión se refiere a la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,⁷⁸ en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo,⁷⁹ que exige que las «centrales nucleares y otros reactores nucleares» se sometan a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

189. Según el artículo 18, las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por que:

- i) las instalaciones nucleares se diseñen y construyan de modo que existan varios niveles y métodos fiables de protección

⁷⁸ — DO L 175, p. 40; EE 05/06, p. 226.

⁷⁹ — DO L 73, p. 5.

(defensa en profundidad) contra la emisión de materias radiactivas;

un análisis apropiado de seguridad y en un programa de puesta en servicio;

ii) las tecnologías adoptadas en el diseño y la construcción de una instalación nuclear sean de validez comprobada por la experiencia o verificada por medio de pruebas o análisis;

ii) los límites y condiciones operacionales se definan y revisen para establecer, en la medida de lo necesario, los confines de seguridad para la explotación;

iii) el diseño de una instalación nuclear permita una explotación fiable, estable y fácilmente controlable.

iii) las actividades de explotación, mantenimiento, inspección y pruebas de una instalación nuclear se realicen de conformidad con los procedimientos aprobados;

190. En cuanto al artículo 18 de la Convención, la Comisión estima que las instalaciones nucleares deben diseñarse y construirse de modo que se garantice que su explotación se producirá con arreglo a las normas básicas. A este respecto, por ejemplo, debe respetarse lo dispuesto en los artículos 18 (establecimiento de zonas controladas y zonas vigiladas), 9 y 13 (límite de dosis para trabajadores), 43 (protección operacional de la población) y 6, apartado 3, letra b), de la Directiva de normas básicas.

iv) se establezcan procedimientos para hacer frente a incidentes operacionales previstos y a los accidentes;

191. El artículo 19 establece que las Partes contratantes adoptarán las medidas adecuadas para velar por que:

v) se disponga, a lo largo de la vida de la instalación nuclear, de los servicios de ingeniería y apoyo técnico necesarios en todas las disciplinas relacionadas con la seguridad;

i) la autorización inicial de explotación de una instalación nuclear se base en

vi) el titular de la correspondiente licencia notifique de manera oportuna al órgano regulador los incidentes significativos para la seguridad;

vii) se establezcan programas para recopilar y analizar la experiencia operacional, se actúe en función de los resultados y conclusiones obtenidos, y se comparta la experiencia adquirida con los organismos internacionales y con otras entidades explotadoras y órganos reguladores;

viii) la generación de desechos radiactivos se reduzca al mínimo factible.

192. En lo que atañe al artículo 19 de la Convención, la Comisión sostiene que las competencias de la Comunidad se ponen de relieve mediante el artículo 4, apartado 1, letra a) (requisito de autorización para toda instalación del ciclo de combustible nuclear), el título IV (justificación, optimización y limitación de dosis para prácticas), los artículos 43, 44 y 47 (protección radiológica de la población en circunstancias normales), y el artículo 50 (preparación de la intervención) de la Directiva de normas básicas. Asimismo, en virtud del artículo 37 del Tratado, según fue interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Cattenom,⁸⁰ la Comisión participa en el proceso de concesión de licencias a las instalaciones nucleares, en la medida en que estén amparadas por el Tratado.

193. A mi juicio, o bien la Comunidad carece de competencias en las materias

cubiertas por los artículos 18 y 19 de la Convención, o bien tales competencias son tan insignificantes que no deberían comunicarse a las demás Partes contratantes.

194. Debe recordarse que los artículos 18 y 19 forman parte de la sección d) del capítulo 2 de la Convención, que se titula «Seguridad de las instalaciones». También ha de recordarse que la Convención tiene por objeto conseguir un alto nivel de «seguridad nuclear» y que, a este respecto, distingue entre «Consideraciones generales relativas a la seguridad» [sección c) del capítulo 2] y «Seguridad de las instalaciones» [sección d)]. Así pues, las obligaciones que se recogen en la sección c) y, en particular, en los artículos 14, 15 y 16 son la expresión de un enfoque general e integrado de la seguridad que incorpora aspectos tanto de seguridad tecnológica como de seguridad radiológica. En cambio, las obligaciones contenidas en los artículos 18 («Diseño y construcción») y 19 («Explotación») se refieren casi exclusivamente a los aspectos tecnológicos de la seguridad. Su principal objetivo es establecer y mantener defensas técnicas eficaces contra accidentes potenciales [artículo 1, inciso ii)]. Tal relación entre las secciones c) y d) es particularmente evidente en lo que respecta a la relación entre la obligación general de realizar evaluaciones «detalladas y sistemáticas» previas con arreglo al artículo 14, inciso i), y las obligaciones más específicas en materia de evaluación que se recogen en el artículo 19, inciso i).

195. Sin embargo, como ya he señalado, en el estado actual del Derecho comunitario los Estados miembros mantienen sus com-

80 — Véase la nota 18 *supra*.

potencias exclusivas en relación con los aspectos tecnológicos de la seguridad nuclear. Pese a que la protección radiológica debe interpretarse de forma amplia y al tenor, hasta cierto punto anticuado, del artículo 30, párrafo segundo, del Tratado, no deja de ser evidente que los autores del Tratado no tenían la intención de que la Comunidad interviniera en la seguridad de las instalaciones nucleares *stricto sensu*.

196. Por lo tanto, el Consejo obró acertadamente al no incluir los artículos 18 y 19 de la Convención en la declaración.

197. En lo que respecta al artículo 17 («Emplazamiento»), el sistema de la Convención parece sugerir que el emplazamiento de una instalación nuclear también forma parte del aspecto tecnológico de la seguridad nuclear y es, por tanto, una competencia exclusiva de los Estados miembros. También resulta evidente que la Comisión yerra al basarse en la Directiva 85/377: dado que la Directiva se adoptó sobre la base del Tratado CE, no puede tenerse en cuenta a la hora de analizar de la competencia de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

198. No obstante, considero que el emplazamiento de las instalaciones nucleares es otro sector en el que los aspectos de protección radiológica y seguridad tecnológica se solapan considerablemente y en el que la Comunidad dispone, por tanto, de

determinadas competencias (limitadas). El emplazamiento de una instalación nuclear debe elegirse sobre la base de una evaluación tanto de los aspectos de «seguridad» tecnológica (por ejemplo, las características sísmológicas, meteorológicas e hidrológicas del emplazamiento) como de los aspectos de «protección radiológica» (por ejemplo, las características demográficas del emplazamiento o los cultivos que existan en la región). Da la impresión de que estos aspectos de protección radiológica se contemplan en el artículo 17, inciso ii), de la Convención, el cual menciona «las probables consecuencias sobre la seguridad de las personas, de la sociedad y del medio ambiente de una instalación nuclear proyectada».

199. En lo que atañe a las competencias de la Comunidad en este ámbito, en primer lugar debe recordarse que, según los artículos 43 y 44 de la Directiva de normas básicas, los Estados miembros deben crear las condiciones necesarias para aplicar los principios fundamentales que rigen la protección operacional de la población, lo que, entre otras, incluye las siguientes tareas:

- el examen y la aprobación de los *proyectos de implantación* de instalaciones que impliquen un riesgo de exposición desde el punto de vista de la protección radiológica, y
- la autorización de puesta en servicio de nuevas instalaciones supeditada a que se facilite adecuada protección contra toda exposición o contaminación

radiactiva que pueda desbordar el perímetro, teniendo en cuenta, en su caso, las *condiciones demográficas, meteorológicas, geológicas, hidrológicas y ecológicas*.

200. De lo anterior se desprende que la Comunidad tiene competencia normativa, basada en los artículos 31 y 32 del Tratado y ejercida mediante la Directiva de normas básicas, para exigir a los Estados miembros que examinen y aprueben los proyectos de implantación desde el punto de vista de la protección radiológica y para tener en cuenta el emplazamiento cuando autoricen la puesta en servicio de nuevas instalaciones.

201. En segundo lugar, con arreglo al artículo 37 del Tratado, cada Estado miembro deberá suministrar a la Comisión los datos generales sobre todo proyecto de evacuación, cualquiera que sea su forma, de los residuos radiactivos, que permitan determinar si la ejecución de dicho proyecto puede dar lugar a una contaminación radiactiva de las aguas, del suelo o del espacio aéreo de otro Estado miembro.

202. Tanto la Comisión como los Estados miembros interpretan de forma amplia las expresiones «evacuación de los residuos radiactivos» (en francés, «rejet d'effluents radioactifs»; en alemán, «Ableitung radioaktive Stoffe») y «datos generales».

203. Según la Recomendación 1999/829/Euratom de la Comisión, de 6 de diciembre de 1999, relativa a la aplicación del artículo 37 del Tratado Euratom,⁸¹ por «evacuación de residuos radiactivos» se entiende toda evacuación prevista o evacuación accidental, en o al entorno, de sustancias radiactivas en forma gaseosa, líquida o sólida procedentes de actividades tales como la explotación de reactores nucleares, la reelaboración de combustible irradiado o el almacenamiento de combustible nuclear irradiado. Por consiguiente, dicha expresión abarca tanto evacuaciones previstas de residuos líquidos o gaseosos procedentes de instalaciones nucleares que funcionen en condiciones normales como evacuaciones no previstas de residuos que resulten de un accidente.

204. Con arreglo a la misma Recomendación, por «datos generales», en el sentido del artículo 37, debe entenderse, en el contexto de la explotación de un reactor nuclear, los datos sobre el emplazamiento y el entorno de la instalación planeada y, en particular, los datos sobre las características geográficas, topográficas, geológicas, sísmológicas, hidrológicas y meteorológicas del emplazamiento y la región, sobre los recursos naturales y alimentarios de la región y sobre otras actividades en las proximidades del emplazamiento.

205. También debe recordarse que en la sentencia Cattenom,⁸² relativa a un procedimiento de autorización de una central

81 — DO L 324, p. 23.

82 — Citada en la nota 18 *supra*.

nuclear, el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 37 en el sentido de que obliga a suministrar a la Comisión tales «datos generales» antes de que el Estado miembro competente autorice la «evacuación de los residuos radiactivos» y que, para que el dictamen de la Comisión sea completamente eficaz, debe notificarse a ese Estado antes de que apruebe tal autorización.

206. Por consiguiente, es práctica reiterada que, conforme al artículo 37 del Tratado, los Estados miembros proporcionen «datos generales» a la Comisión referidos, entre otras cuestiones, al emplazamiento y el entorno de una instalación planeada durante la tramitación de los procedimientos nacionales de autorización para la explotación de centrales nucleares,⁸³ instalaciones de reelaboración⁸⁴ e instalaciones de almacenamiento.⁸⁵ Sobre la base de tales notificaciones y de acuerdo con las opiniones del grupo de expertos nacionales a que se refiere el artículo 31 del Tratado, la Comisión ya ha emitido un considerable número de dictámenes.⁸⁶ En tales dictámenes la Comisión examina en particular las características del emplazamiento de las instalaciones planeadas (por ejemplo, la distancia hasta el Estado miembro más próximo o las características naturales del emplazamiento). Antes que nada, evalúa si las instalaciones planeadas pueden dar lugar a una exposición, significativa desde el punto de vista de la salud, de individuos de otro Estado miembro o a una contami-

nación radiactiva considerable de las aguas, el suelo o el espacio aéreo de otro Estado miembro.

207. De ello se desprende que, con arreglo al artículo 37 del Tratado, la Comisión dispone de competencias para emitir dictámenes sobre el emplazamiento de instalaciones nucleares desde el punto de vista de la protección radiológica. A este tipo de medidas no vinculantes parece aludir el artículo 4 de la Convención cuando, además de las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, menciona también «cualesquiera otras que sean necesarias para dar cumplimiento» a las obligaciones derivadas de la Convención

208. Tal vez debería señalarse también que el Consejo no mencionó el emplazamiento de las instalaciones nucleares cuando declaró, en la exposición de motivos de la Decisión controvertida de 7 de diciembre de 1998, que la competencia de «diseño, construcción y funcionamiento» de instalaciones nucleares correspondía a los Estados miembros en los que estaban situadas. En mi opinión, los aspectos relativos al emplazamiento entran dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad, de modo que la declaración debería haberse referido al artículo 17 de la Convención.

209. Por consiguiente, el Consejo actuó correctamente al no incluir los artículos 18 y 19 de la Convención en la declaración aunque debió incluir el artículo 17 de la Convención.

83 — Véanse, por ejemplo, DO 1992, L 344, p. 40, o DO 1997, C 51, p. 5.

84 — Véase, por ejemplo, DO 1992, L 138, p. 36.

85 — Véase, por ejemplo, DO 1994, L 297, p. 39

86 — Para una lista de dictámenes recientes, véase Grunwald, J., *ZEMIS* 1998, p. 275.

VII. Conclusión

210. Las principales conclusiones del análisis precedente pueden resumirse del siguiente modo. La declaración controvertida es un acto interno impugnabile que tiene por objeto obligar a la Comisión a comunicar al depositario una declaración en los términos decididos por el Consejo. La legalidad de la declaración puede controlarse separadamente de la legalidad de su último párrafo. La Convención obligaba a la Comunidad a realizar una declaración indicando los artículos de la Convención en los que la Comunidad dispone de competencias para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención. Tal declaración debía ser completa y precisa. De acuerdo con la interpretación actual de las disposiciones sobre protección sanitaria del Tratado Euratom existe un considerable solapamiento entre la protección radiológica y la seguridad de las instalaciones nucleares. Por lo tanto, la Comunidad dispone de determinadas competencias limitadas en el ámbito de los artículos 7 (Legislación y reglamentación), 14 (Evaluación y verificación de la seguridad), 16, apartados 1 y 3 (Preparación para casos de emergencia), y 17 (Emplazamiento).

211. De ello se deduce que el párrafo tercero de la declaración anexa a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998 adolece de un vicio puesto que no indica que la Comunidad es competente en las materias cubiertas por los artículos 7, 14, 16, apartados 1 y 3, y 17 de la Convención sobre Seguridad Nuclear y, debe, por tanto, ser anulada en esta medida.

212. Como quiera que las alegaciones de la Comisión en lo que respecta a los artículos 1 a 5, 18 y 19 de la Convención no han prosperado, cada parte debe cargar con sus propias costas.

213. Por consiguiente, considero que el Tribunal de Justicia debería:

«1) Anular el párrafo tercero de la declaración de la Comunidad Europea de la Energía Atómica conforme a lo dispuesto en el artículo 30, apartado 4, inciso iii), de la Convención sobre Seguridad Nuclear, anexa a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1998, por la que se aprueba la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención sobre Seguridad Nuclear, en la medida en que no indica que la Comunidad es competente en las materias cubiertas por los artículos 7, 14, 16, apartados 1 y 3, y 17 de la Convención.

2) Declarar que cada parte cargue con sus propias costas.»