SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 28 de junio de 1994 *

En el asunto C-187/93,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. Kieran Brandley y José Luis Rufas Quintana, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. Arthur Alan Dashwood, Director del Servicio Jurídico, y por la Sra. Jill Aussant, Consejero jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

parte demandada,

apoyado por

Reino de España, representado por el Sr. Alberto Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, la Sra. Gloria Calvo Díaz y el Sr. Antonio Hierro Hernández-Mora, Abogados del Estado, del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

* Lengua de procedimiento: francés.

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se anule el Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; M. Díez de Velasco, D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (Ponente), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de mayo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de abril de 1993, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación del Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los trasla-

dos de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 259/93»).

2 De los cuatro primeros considerandos del Reglamento impugnado resulta que éste fue adoptado para sustituir por un Reglamento la Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (DO L 326, p.31; EE 15/05, p. 122), habida cuenta de los compromisos suscritos por la Comunidad en el marco del Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación, aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 93/88/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DO L 39, p. 1), del cuarto Convenio ACP-CEE, de 15 de diciembre de 1989, aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 91/400/CECA, CEE del Consejo y de la Comisión, de 25 de febrero de 1991 (DO L 229, p. 1), y de la Decisión del Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de 30 de marzo de 1992, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de valorización.

3 A tenor del apartado 1 de su artículo 1, el Reglamento n° 259/93 se aplicará a los traslados de residuos, tanto dentro de la Comunidad como a la entrada o salida de la misma, sin perjuicio de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 de la misma disposición.

4 El Título II del Reglamento se refiere a los traslados de residuos entre Estados miembros y establece una distinción entre los residuos destinados a la eliminación (artículos 3 a 5, Capítulo A) y los destinados a la valorización (artículos 6 a 11, Capítulo B). Como indica el noveno considerando, dicho Título instaura un sistema de notificación previa de los traslados de residuos a las autoridades competentes para que éstas puedan estar debidamente informadas, en particular, del tipo, movimiento y eliminación o valorización de dichos residuos y adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio ambiente, incluida la posibilidad de oponer objeciones razonadas al traslado.

5 En el caso de los residuos destinados a la eliminación, el traslado sólo podrá realizarse una vez haya recibido el notificante la autorización de la autoridad competente de destino (apartado 1 del artículo 5). Por otra parte, para aplicar los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia a nivel comunitario y nacional, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva 91/156»), los Estados miembros podrán, con arreglo a lo dispuesto en el Tratado, adoptar medidas de prohibición general o parcial o de oposición sistemática [décimo considerando e inciso i) de la letra a) del apartado 3 del artículo 4 del Reglamento nº 257/93]. En el caso de los residuos destinados a la valorización, los traslados podrán efectuarse si no se hubieren formulado objeciones dentro de determinado plazo (apartado 1 del artículo 8).

6 El Título III (artículo 13) del Reglamento nº 259/93 se refiere a los traslados de residuos en el interior de los Estados miembros. Con arreglo al quinto considerando, la vigilancia y el control de estos traslados constituyen una responsabilidad de los propios Estados miembros. No obstante, los sistemas nacionales que éstos establezcan deberán tener en cuenta la necesidad de garantizar la coherencia con el sistema comunitario establecido por el Reglamento nº 259/93 (apartado 2 del artículo 13). Los Estados miembros también podrán aplicar a nivel nacional el sistema establecido por el Reglamento para los traslados entre Estados miembros (apartado 4 del artículo 13).

7 Los Títulos IV, V y VI del Reglamento nº 259/93 establecen las normas aplicables, respectivamente, a la exportación de residuos fuera de la Comunidad, a la importación de residuos en la Comunidad y al tránsito de residuos procedentes del exterior de la Comunidad para su eliminación o valorización fuera de ésta.

8 Los Títulos IV y V establecen el principio de prohibición de todas las exportaciones o importaciones de residuos, ya sean destinados a su eliminación o a su valoración, salvo las exportaciones de residuos destinados a su eliminación realizadas hacia los países de la AELC que sean también parte del Convenio de Basilea,

las exportaciones de residuos destinadas a su valorización y las importaciones de residuos efectuadas hacia o desde países que sean parte en el Convenio de Basilea o con los que la Comunidad, o la Comunidad y sus Estados miembros, hayan celebrado acuerdos o arreglos que se ajusten a determinados requisitos, y las exportaciones e importaciones de residuos destinadas a su valorización efectuadas hacia o desde países en los que se aplique la Decisión de la OCDE. Para estas exportaciones o importaciones se establece un sistema de notificación a las autoridades competentes de expedición o de destino, diferente según se trate de residuos destinados a su eliminación o a su valorización.

9 De los autos se deduce que el Reglamento n° 259/93 tiene origen en una propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, presentada por la Comisión el 10 de octubre de 1990 (DO C 289, p. 9). Dicha propuesta de la Comisión se hacía eco de la invitación que le había dirigido el Consejo en la Resolución de 7 de mayo de 1990 sobre la política en materia de residuos (DO C 122, p. 2), en la cual dicha Institución había considerado, en particular, que «los traslados de los residuos deberían quedar reducidos al mínimo necesario para hacer posible una eliminación sin riesgos para el medio ambiente y que deberían ser objeto de controles adecuados» (séptimo considerando).

10 A raíz del dictamen emitido el 12 de marzo de 1992 por el Parlamento Europeo (DO C 94, p. 276), consultado en un primer momento por el Consejo con arreglo a los artículos 100 A y 113 del Tratado CEE, que servían de base jurídica a la propuesta de la Comisión, ésta presentó, el 23 de marzo de 1992, una propuesta modificada (DO C 115, p. 4), que se basaba igualmente en los dos referidos artículos del Tratado. Por considerar posteriormente que el proyectado Reglamento debía basarse en el artículo 130 S del Tratado CEE, que establecía que, en materia de medio ambiente, el Consejo decide por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, el Consejo, mediante escrito de 30 de noviembre de 1992, pidió al Parlamento Europeo «dictamen sobre el cambio de la base jurídica». Aunque el Parlamento Europeo, en dictamen emitido el 20 de enero de 1993 (DO C 42, p. 82), había manifestado su disconformidad con la pertinencia de la base jurídica elegida por el Consejo y había propuesto sustituirla por los artículos 100 A y 113 del Tratado, el Consejo

adoptó, el 1 de febrero de 1993, el Reglamento impugnado, basándose en el artículo 130 S del Tratado. El Parlamento Europeo interpuso entonces el presente recurso de anulación.

11 Mediante auto de 22 de septiembre de 1993, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones del Consejo.

12 En apoyo de su recurso, el Parlamento Europeo alega que los Títulos II y IV a VI del Reglamento controvertido tienen por finalidad y por objeto regular respectivamente la circulación de los residuos dentro de la Comunidad y el comercio exterior de los residuos entre la Comunidad y los países terceros y que el Reglamento debería, por consiguiente, basarse en los artículos 100 A y 133 del Tratado, incluso si responde también a exigencias de protección del medio ambiente.

13 El Consejo, apoyado por el Reino de España, estima que el Reglamento objeto de litigio tiene por finalidad contribuir a la protección del medio ambiente mediante la regulación de los traslados de residuos y que, por consiguiente, se inscribe solamente en el artículo 130 S del Tratado, incluso si, con carácter accesorio, tiene efectos sobre las condiciones de la competencia dentro de la Comunidad y sobre las condiciones de los intercambios con los países terceros.

Sobre la admisibilidad

14 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia (véase, especialmente, la sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, aún no publicada en la Recopilación, apartado 12), el Parlamento Europeo está legitimado para plantear ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, siempre y cuando dicho recurso sólo tenga por objeto la protección de sus prerrogativas y se fundamente únicamente en motivos referentes a la violación de éstas.

15 Aplicando dichos criterios, debe declararse la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se fundamenta en la exclusión del artículo 113 del Tratado de la base jurídica del Reglamento impugnado. En efecto, en la época de la adopción de éste, el artículo 113 no establecía ninguna forma de participación del Parlamento Europeo en el proceso de elaboración de los actos previstos en dicho artículo, de modo que su exclusión de la base jurídica del Reglamento impugnado no podía vulnerar las prerrogativas del Parlamento.

16 Por el contrario, en la medida en que critica el hecho de que el Reglamento impugnado se base en el artículo 130 S del Tratado, y no en el artículo 100 A, el recurso tiene por objeto demostrar que se han violado las prerrogativas del Parlamento derivadas de la elección de la base jurídica y procede, por consiguiente, declarar su admisibilidad. En efecto, en la época en que se adoptó el Reglamento, el artículo 130 S del Tratado preveía solamente la consulta al Parlamento Europeo, mientras que el artículo 100 A del Tratado exigía la aplicación del procedimiento de cooperación con dicha Institución.

Sobre la procedencia del recurso

17 Es jurisprudencia reiterada que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véase, la reciente sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, C-155/91, Rec. p. I-939, apartado 7).

18 Por lo que se refiere a la finalidad perseguida, resulta, en particular, de los considerandos sexto y noveno del Reglamento impugnado que el sistema establecido para la vigilancia y control de los traslados de residuos entre Estados miem-

bros responde a la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y que pretende permitir a las autoridades competentes adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y del medio ambiente.

19 Resulta, a continuación, de los considerandos séptimo y décimo del Reglamento impugnado que la organización de la vigilancia y del control de los traslados de residuos entre los Estados miembros se inscribe en el conjunto de medidas adoptadas por el Consejo en materia de gestión de residuos, como resultan, en particular, de la Directiva 91/156. Por otra parte, dicha Directiva establece a su vez que conviene reducir los movimientos de residuos y que con este fin los Estados miembros pueden adoptar las medidas necesarias en el marco de los planes de gestión que están obligados a establecer.

20 Ahora bien, como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartados 10, 14 y 15, por su finalidad y su contenido, la Directiva 91/156 tiene por objeto asegurar la gestión de los residuos, tanto si son de origen industrial como doméstico, conforme a las exigencias de protección del medio ambiente y no puede ser considerada como dirigida a realizar la libre circulación dentro de la Comunidad, incluso si permite a los Estados miembros impedir los movimientos de residuos, destinados a ser valorizados o a ser eliminados, que no se ajusten a sus planes de gestión.

21 En cuanto al contenido del Reglamento impugnado, debe señalarse que éste establece los requisitos a los que están sometidos los traslados de residuos entre Estados miembros y los procedimientos que deben seguirse para autorizarlos.

22 Dichos requisitos y procedimientos fueron, en su conjunto, adoptados con el designio de garantizar la protección del medio ambiente y teniendo en cuenta obje-

tivos que forman parte de la política de medio ambiente, como son los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia a nivel comunitario y nacional. En particular, permiten a los Estados miembros adoptar, para la aplicación de tales principios, medidas de prohibición general o parcial o de oposición sistemática, así como oponer objeciones a traslados de residuos que no se ajusten a las disposiciones de la Directiva 75/442, antes citada, modificada por la Directiva 91/156.

23 Por consiguiente, hay que concluir que el Reglamento objeto de litigio se sitúa en el marco de la política de medio ambiente perseguida por la Comunidad y que, al igual que la Directiva 91/156, no puede ser considerado como dirigido a ejecutar la libre circulación de los residuos dentro de la Comunidad. Estaba, pues, válidamente al alcance del Consejo la posibilidad de excluir el artículo 100 A del Tratado de la base jurídica del Reglamento y basarlo en el artículo 130 S del Tratado.

24 Esta conclusión no puede desvirtuarse por el hecho de que el Reglamento impugnado, al armonizar los requisitos en los que se efectúa la circulación de los residuos, surte efectos sobre ésta y, con ello, incide en el funcionamiento del mercado interior.

25 En efecto, es jurisprudencia reiterada (véase, en particular, la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 19) que el solo hecho de que el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior sea afectado no basta para que el artículo 100 A del Tratado sea aplicable y que la utilización de dicho artículo no se justifica cuando el acto que ha de adoptarse sólo tiene accesoriamente el efecto de armonizar las condiciones del mercado en el interior de la Comunidad.

26 Así ocurre en el presente caso. Como señaló el Abogado General en los apartados 44 y 45 de sus conclusiones, el objetivo del Reglamento impugnado no es definir las características que deben poseer los residuos para circular libremente en el

mercado interior, sino proporcionar un sistema armonizado de procedimientos mediante los cuales pueda limitarse la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente.

27 No cabe objetar a cuanto precede que el Reglamento objeto de litigio está destinado a sustituir y deroga la Directiva 84/631, antes citada, que, por su parte, estaba basada en el artículo 100 del Tratado en relación con el artículo 235.

28 El hecho de que el Reglamento impugnado sustituya a otro acto que se basaba en el artículo 100 del Tratado, relativo a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común, no implica necesariamente que este Reglamento haya de utilizar dicha disposición o el artículo 100 A que, introducido en el Tratado por el Acta Unica Europea, prevé la adopción de medidas relativas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior (véase, en relación con el artículo 235 del Tratado, la sentencia de 25 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo, 165/87, Rec. p. 5545, apartado 17). La determinación de la base jurídica de un acto debe, en efecto, realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios.

29 De todas las consideraciones que preceden resulta que el recurso debe ser desestimado en su totalidad.

Costas

30 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los

motivos formulados por el Parlamento Europeo, procede condenarle en costas. Con arreglo al apartado 4 del artículo 69 del mismo Reglamento, el Reino de España, parte coadyuvante, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Parlamento Europeo. El Reino de España soportará sus propias costas.

Due Díez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de junio de 1984.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due