SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 2 de mayo de 2002 *

En el asunto C-292/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. H. van Lier y la Sra. L. Ström, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. D. Colas, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 1, de 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), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32), 6,

* Lengua de procedimiento: francés.

apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20), y 14 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10), al no haber establecido planes de gestión para todo su territorio ni para todos los residuos y al no haber incluido un capítulo relativo a los residuos de envases en todos los planes de residuos adoptados,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. F. Macken, Presidenta de Sala, y los Sres. C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (Ponente) y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 10 de mayo de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de agosto de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 1, de 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), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva 75/442»), 6, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20), y 14 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10), al no haber establecido planes de gestión para todo su territorio ni para todos los residuos y al no haber incluido un capítulo relativo a los residuos de envases en todos los planes de residuos adoptados.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

La Directiva 75/442

2 La Directiva 75/442 tiene por objeto garantizar la eliminación y la recuperación de los residuos, así como estimular la adopción de medidas encaminadas a limitar la producción de residuos, en particular, promoviendo las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables.

3 El artículo 6 de la Directiva 75/442 dispone:

«Los Estados miembros establecerán o designarán la autoridad o autoridades competentes encargadas de aplicar las disposiciones de la presente Directiva.»

4 El artículo 7, apartados 1 y 2, de la Directiva 75/442 establece:

«1. Para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5, la autoridad o autoridades competentes a que se refiere el artículo 6 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos. Dichos planes se referirán en particular a:

— los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse;

— las prescripciones técnicas generales;

— todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares;

— los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación.

Dichos planes podrán incluir, por ejemplo:

— las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de los residuos;

— la estimación de los costes de las operaciones de valorización y de eliminación;

— las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.

2. Los Estados miembros colaborarán, en su caso, con los demás Estados miembros y con la Comisión en el establecimiento de los planes citados y los pondrán en conocimiento de la Comisión.»

5 Según el artículo 2, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 91/156, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a las modificaciones que ésta introdujo en la Directiva 75/442, en su versión inicial, a más tardar el 1 de abril de 1993, e informar inmediatamente de ello a la Comisión.

La Directiva 91/689

6 La Directiva 91/689 tiene por objeto, en virtud de lo dispuesto en su artículo 1, aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia de gestión controlada de residuos peligrosos.

7 El artículo 6 de la Directiva 91/689 establece:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE, las autoridades competentes elaborarán, por separado o en el marco de sus planes generales de gestión de residuos, planes para la gestión de los residuos peligrosos y harán públicos dichos planes.

2. La Comisión comparará dichos planes, en particular por lo que se refiere a los métodos de eliminación y recuperación. Pondrá esa información en conocimiento de las autoridades competentes de los Estados miembros que lo soliciten.»

8 El artículo 10, apartado 1, primera frase, de la Directiva 91/689 preveía que los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ella antes del 12 de diciembre de 1993. El referido vencimiento fue retrasado hasta el 27 de junio de 1995 por el artículo 1, punto 1, de la Directiva 94/31/CE del Consejo, de 27 de junio de 1994, por la que se modifica la Directiva 91/689 (DO L 168, p. 28).

La Directiva 94/62

9 A tenor de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 94/62 tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases, para prevenir y reducir su impacto sobre el medio ambiente de los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, para garantizar el

funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad.

10 El artículo 14 de la Directiva 94/62, que lleva el encabezamiento «Planes de gestión», dispone:

«De conformidad con los objetivos y medidas contemplados en la presente Directiva, los Estados miembros incluirán en los planes de gestión de residuos exigidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE, un capítulo específico sobre la gestión de envases y residuos de envases [...]»

11 A tenor del artículo 22, apartado 1, de la Directiva 94/62:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, antes del 30 de junio de 1996. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

Normativa nacional

12 Las medidas de adaptación del Derecho francés a lo dispuesto en las Directivas 75/442, 91/689 y 94/62 se encuentran en la Ley nº 75-633, de 15 de julio de 1975, relativa a la eliminación de residuos y a la recuperación de materiales (JORF de 16 de julio de 1975, p. 7279), en su versión modificada y completada por las

Leyes nº 92-646, de 13 de julio de 1992, relativa a la eliminación de residuos y a las instalaciones registradas para la protección del medio ambiente (JORF de 14 de julio de 1992, p. 9461), y nº 95-101, de 2 de febrero de 1995, relativa al fortalecimiento de la protección del medio ambiente (JORF de 3 de febrero de 1995, p. 1840; en lo sucesivo, «Ley nº 75-633»).

13 A tenor del artículo 10 de la Ley nº 75-633:

«Los planes nacionales de eliminación de residuos serán elaborados por el Ministro de Medio Ambiente para categorías determinadas de residuos, cuya lista se establecerá mediante Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado, en función de su grado de peligrosidad o de las particularidades de su tratamiento y almacenamiento [...]»

14 El artículo 10-1, párrafo primero, de la Ley nº 75-633 es del siguiente tenor:

«Todas las regiones dispondrán de un plan regional o interregional de eliminación de residuos industriales especiales [...]»

15 El artículo 10-2, párrafo primero, de la Ley nº 75-633 establece:

«Todos los departamentos dispondrán de un plan departamental o interdepartamental de eliminación de residuos domésticos y de los demás residuos citados en el artículo L.373-3 del Código de las entidades locales [...]»

16 El artículo 10-3 de la Ley nº 75-633 dispone:

«En las zonas en que se aplican los planes mencionados en los artículos 10, 10-1 y 10-2, las decisiones adoptadas por las personas jurídicas de Derecho público y sus concesionarios en el ámbito de la eliminación de residuos [...] deberán ser compatibles con dichos planes.

[...]

Dichos planes serán revisados siguiendo un procedimiento idéntico al de su adopción.

Las condiciones y procedimientos de elaboración, publicación y revisión de los planes se determinarán mediante Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado [...]»

17 Estas disposiciones legales se concretaron mediante los Decretos nº 93-139, de 3 de febrero de 1993, relativo a los planes de eliminación de los residuos domésticos y asimilados (JORF de 4 de febrero de 1993, p. 1874), y nº 93-140, de 3 de febrero de 1993, relativo a los planes de eliminación de residuos distintos a los domésticos y asimilados (JORF de 4 de febrero de 1993, p. 1875). Dichos Decretos fueron sustituidos por los Decretos nº 96-1008, de 18 de noviembre de 1996, relativo a los planes de eliminación de los residuos domésticos y asimilados (JORF de 24 de noviembre de 1996, p. 17138), y nº 96-1009, de 18 de noviembre de 1996, relativo a los planes de eliminación de residuos industriales especiales (JORF de 24 de noviembre de 1996, p. 17140). Las modificaciones

introducidas por el Decreto nº 96-1008 incluían la obligación de prever un capítulo específico para los residuos de envases, con arreglo al artículo 14 de la Directiva 94/62.

El procedimiento administrativo previo

18 Mediante escrito de 10 de abril de 1995, la Comisión llamó la atención de las autoridades francesas sobre la exigencia de comunicar los planes de gestión de residuos resultante del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 75/442. En respuesta a dicho escrito, las citadas autoridades, mediante escritos de 14 de junio de 1995, 4 de abril, 19 de septiembre y 22 de noviembre de 1996 y 26 de junio de 1997, remitieron a la Comisión 57 planes departamentales y un plan interdepartamental de eliminación de residuos domésticos y asimilados, así como 13 planes regionales de eliminación de residuos distintos de los residuos domésticos y asimilados.

19 Tras examinar los planes y documentos remitidos, la Comisión, mediante escrito de 19 de diciembre de 1997, requirió al Gobierno francés para que presentara sus observaciones sobre tres infracciones relativas a la aplicación por las autoridades nacionales competentes de las Directivas 75/442, 91/689 y 94/62.

20 En primer lugar, la Comisión alegaba que los planes de gestión de residuos no cubrían todo el territorio nacional, ya que 41 de los 100 departamentos franceses y 13 de las 26 regiones francesas no disponían aún de dichos planes. En segundo lugar, la Comisión observaba que los planes controvertidos no cubrían todas las categorías de residuos mencionados por las Directivas 75/442 y 91/689 y, a modo de ejemplo, citaba la inexistencia de planes para los policlorobifenilos (en lo sucesivo, «PCB»), el hecho de que en los planes regionales comunicados a la Comisión a veces se mencionaban los residuos sanitarios y a veces estaban excluidos de dichos planes, debido a que se trataban en planes específicos que estaban siendo elaborados y no habían sido comunicados a la Comisión, o incluso

el hecho de que no se tenían en cuenta determinados tipos de residuos en los planes regionales, sino que se hacía una remisión a los planes departamentales, que no estaban aún en vigor o no habían sido comunicados a la Comisión. Ésta señalaba, en tercer lugar, que los planes controvertidos no contenían un capítulo específico relativo a los envases y residuos de envases, contrariamente a lo dispuesto tanto en el artículo 14 de la Directiva 94/62 como en el Decreto nº 96-1008.

21 El Gobierno francés respondió al requerimiento mediante escrito de 24 de febrero de 1998.

22 Por considerar que esa respuesta así como toda la información facilitada por las autoridades francesas no aportaban elementos suficientes para cuestionar las imputaciones que figuraban en el escrito de requerimiento, la Comisión envió un dictamen motivado a la República Francesa, mediante escrito de 5 de agosto de 1998, instándola a que adoptara las medidas exigidas para atenerse al referido dictamen en el plazo de dos meses a partir de su notificación.

23 Mediante escritos de 21 de octubre de 1998 y 26 de febrero de 1999, el Gobierno francés contestó al dictamen motivado proporcionando precisiones complementarias a la Comisión y comunicándole 10 nuevos planes departamentales de eliminación de residuos.

24 Al considerar que dichas informaciones complementarias no permitían probar que la República Francesa hubiera adoptado las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de las Directivas 75/442, 91/689 y 94/62, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

El recurso

25 El recurso de la Comisión contiene tres imputaciones basadas respectivamente en el carácter incompleto del ámbito de aplicación geográfico de los planes de gestión de residuos, en el carácter incompleto del ámbito de aplicación material de los mencionados planes y en la inexistencia en dichos planes de un capítulo específico relativo a los residuos de envases.

Sobre la imputación basada en el carácter incompleto del ámbito de aplicación geográfico de los planes de gestión

26 Mediante su primera imputación, la Comisión acusa a la República Francesa de haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 y 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, al no haber establecido planes de gestión de residuos que cubran todo su territorio.

27 Teniendo en cuenta la información facilitada por las autoridades francesas en su variada correspondencia y todos los planes de gestión que éstas indicaron que estaban en vigor, la Comisión llega a la conclusión de que, en la fecha de presentación de la demanda, 11 de los 100 departamentos franceses (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne y Alpes-de-Haute-Provence) no disponían de un plan departamental de eliminación de residuos domésticos y asimilados. Además, 6 de las 26 regiones francesas (Midi-Pyrénées, Corse, Martinique, Guadeloupe, Guyane y Réunion) no disponían de un plan regional de eliminación de residuos distintos a los domésticos y asimilados.

28 La Comisión rechaza el argumento del Gobierno francés según el cual los retrasos relativos a la elaboración de los planes de gestión de residuos se explican por circunstancias particulares (tecnicismo, distancia o anulaciones judiciales) y, por

lo tanto, no constituyen un incumplimiento. Por otra parte, no puede invocarse la intención de enmarcar la adaptación del Derecho interno a las Directivas controvertidas en una regulación de conjunto más ambiciosa para justificar un incumplimiento de las obligaciones que imponen dichas Directivas.

29 La Comisión sostiene que, aunque el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 impone a las autoridades competentes la obligación de establecer «tan pronto como sea posible» planes de gestión de residuos, no puede interpretarse que dicha precisión amplía, de forma tácita o implícita, el plazo de aplicación fijado por las Directivas 75/442 y 91/689.

30 En cualquier caso, dado que, por un lado, el plazo de aplicación fijado por la Directiva 75/442, en su versión inicial, expiró 24 meses después de su notificación, es decir, el 18 de julio de 1977, y que, por otro lado, el Derecho interno tendría que haber sido adaptado a la Directiva 91/156 a más tardar el 1 de abril de 1993, la Comisión considera que no puede razonablemente sostenerse que el haber sobrepasado los plazos de adaptación del Derecho interno fijados por dichas Directivas no constituya un incumplimiento.

31 El Gobierno francés no discute que, en la fecha en que se presentó escrito de contestación a la demanda, 11 departamentos y 4 regiones no disponían de un plan de gestión de residuos. No obstante, alega que este elemento no puede constituir un incumplimiento teniendo en cuenta las obligaciones que resultan de las Directivas 75/442 y 91/689.

32 En primer lugar, dicho Gobierno destaca que las disposiciones legales y reglamentarias necesarias para garantizar la aplicación en Francia de las Directivas 75/442, 91/689 y 94/62 ya fueron adoptadas. En efecto, la obligación de redactar planes de gestión de residuos se estableció en 1992 y fue exigible a partir del mes de marzo de 1993.

33 A continuación, el Gobierno francés alega que las Directivas 75/442 y 91/689 no definen la fecha límite de adaptación a las mismas como la fecha en la que todo el territorio nacional debe estar cubierto por planes departamentales o regionales de gestión de residuos. En efecto, a tenor del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, dichos planes deben establecerse «tan pronto como sea posible». De este modo, el legislador comunitario aceptó que el territorio nacional no quedara cubierto por completo por planes de gestión de residuos en la fecha en que expiraba el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 75/442. En el caso de la Directiva 91/689 ocurre lo mismo.

34 El Gobierno francés sostiene que la expresión «tan pronto como sea posible» en una disposición comunitaria constituye una indicación de plazo que sustituye a cualquier disposición general de plazo que haya en el acto controvertido y que no está limitada en el tiempo. En cambio, implica que los Estados miembros deben ser diligentes en la aplicación de la disposición de que se trata. Pues bien, dado que, por una parte, el 89 % de los departamentos y el 85 % de las regiones ya disponen de planes de gestión de residuos y que, por otra parte, los retrasos en la adopción de determinados planes pueden explicarse por diversas razones, como son las dificultades técnicas en la elaboración de dichos planes a causa de la distancia que separa a las regiones o departamentos de que se trata (que son islas y departamentos de ultramar) o de su situación geográfica compleja (París), la exigencia de calidad que dichos planes requieren y el hecho de que determinados planes adoptados hayan sido anulados por vía judicial, el Gobierno francés estima que ha acreditado haber aplicado las disposiciones pertinentes de las Directivas 75/442 y 91/689 con diligencia. Precisa que no se escuda en la complejidad del procedimiento, sino que desea demostrar que es precisamente dicha complejidad la que llevó a que el legislador comunitario adoptara un plazo más flexible.

35 Además, el Gobierno francés sostiene que se fijó objetivos más ambiciosos que los de la Directiva 75/442, como el desarrollo del reciclado y la reabsorción de los vertederos ilegales, la recogida para reciclado y recuperación de materiales del 50 % de los residuos domésticos, el restablecimiento de la situación de equilibrio de los sectores en favor de la valorización de los residuos y, en particular, de la valorización biológica, en detrimento del almacenamiento y de la incineración, lo

que, en aquel momento, constituía una anticipación de los objetivos de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1, y rectificación DO L 282, p. 16).

36 Por último, el Gobierno francés alega que no es exacto afirmar que los departamentos o regiones que aún no han concluido la preparación de su plan de gestión de residuos no estén cubiertos por ninguna disposición. Al no existir un plan adoptado y debido al proceso de preparación de éste, cada territorio ha establecido los documentos de análisis que pueden orientar la acción administrativa, de manera que el plan en discusión se aplica en cierto modo por adelantado.

37 En consecuencia, el Gobierno francés insta al Tribunal de Justicia a declarar que el proceso exigido por las Directivas relativas a los residuos ya se aplica en todos los departamentos y en todas las regiones y que, por lo que atañe a los planes que faltan, la lentitud de su elaboración no se debe a una negligencia de las autoridades francesas.

38 Sobre este particular, procede recordar que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, las autoridades competentes de los Estados miembros a que se refiere el artículo 6 de ésta tienen la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos para alcanzar los objetivos citados en los artículos 3, 4 y 5 de la mencionada Directiva.

39 Es necesario precisar que la obligación de establecer planes de gestión de residuos, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, constituye una obligación de resultado que no se cumple mediante medidas preparatorias o dirigidas a la elaboración de planes o que fijan un marco reglamentario apto para alcanzar dicho objetivo. Pues bien, como el propio Gobierno francés reconoce, al expirar el plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado, el territorio de la República Francesa no estaba cubierto por completo por planes de gestión de residuos efectivamente adoptados.

40 No obstante, para pronunciarse sobre el fundamento de la primera imputación de la Comisión, es preciso determinar antes el plazo de que disponen o disponían los Estados miembros para establecer los planes de gestión de residuos con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442.

41 A este respecto, hay que señalar que la utilización de la expresión «tan pronto como sea posible» en el texto de dicha disposición es una indicación de que el plazo previsto en el artículo 2, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 91/156 para la adaptación del Derecho interno a la misma no se refiere a la obligación de establecer planes de gestión de residuos. En efecto, si así sucediera, dicha expresión quedaría sin contenido. De ello se deduce que la expresión «tan pronto como sea posible» debe ser interpretada en el sentido de que, en principio, establece un plazo razonable para la ejecución de esta obligación específica por las autoridades competentes de los Estados miembros. Dicho plazo es independiente con respecto al que está previsto para la adaptación del Derecho interno a la mencionada Directiva.

42 Para corroborar el alcance de dicha expresión y determinar lo que es un plazo razonable para la ejecución de la obligación de establecer planes de gestión de residuos, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, hay que tener en cuenta no sólo el tenor de esta disposición pertinente de dicha Directiva, sino también el contexto histórico en el que se enmarca y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

43 Sobre este punto, es preciso recordar, por un lado, que la obligación de establecer planes de gestión de residuos y programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos fue introducida en Derecho comunitario mediante los artículos 6 de la Directiva 75/442, en su versión inicial, y 12, apartado 1, de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98), disposiciones cuyo tenor no difiere sustancialmente del de los artículos 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 y 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, respectivamente.

44 Por otra parte, en lo que respecta a los objetivos perseguidos por la obligación prevista en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, del propio tenor de dicha disposición se desprende que constituye un requisito necesario para alcanzar plenamente los objetivos contemplados en los artículos 3, 4 y 5 de la referida Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, Rec. p. I-5047, apartado 95). Pues bien, entre esos objetivos figura principalmente la protección de la salud pública y del medio ambiente que constituye la esencia misma de la normativa comunitaria relativa a los residuos. En efecto, por esta razón, según la jurisprudencia, un incumplimiento de la obligación de establecer planes de gestión de residuos debe considerarse grave, aunque se limite a una parte muy reducida del territorio de un Estado miembro, como un solo departamento (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartados 94 o 95) o una sola zona de un barranco (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7773, apartado 69).

45 A la luz de dichas consideraciones, procede señalar que, si bien es cierto que la expresión «tan pronto como sea posible» que figura en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 significa que debe concederse un plazo razonable a los Estados miembros para la elaboración de los planes de gestión de residuos, no lo es menos que, teniendo en cuenta la importancia de los referidos planes para alcanzar los objetivos de dicha Directiva, por un lado, y, por otro, que la citada obligación se introdujo en 1975, los retrasos que la República Francesa ha acumulado en el caso de autos no pueden considerarse en ningún caso razonables. En efecto, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, es decir, el 5 de octubre de 1998, ya habían transcurrido más de siete años y cerca de siete años, respectivamente, desde la publicación de las Directivas 91/156 y 91/689 en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

46 Sobre este particular, las dificultades que el Gobierno francés alega haber encontrado en la elaboración de los planes de gestión de residuos no permiten justificar unos retrasos tan grandes.

47 En primer lugar, por lo que atañe a las anulaciones judiciales de planes adoptados y a las dificultades técnicas debidas, en concreto, a la distancia o a la situación

geográfica compleja de determinados departamentos y regiones, basta con recordar que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar situaciones de su ordenamiento jurídico interno, tales como las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que le incumben en virtud de las normas del Derecho comunitario (véase, en particular, la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartado 70).

48 En segundo lugar, el hecho de que un Estado miembro afirme haberse fijado objetivos más ambiciosos de los perseguidos por una directiva no permite dispensar a dicho Estado de la obligación de atenerse, por lo menos, a las exigencias establecidas por la directiva dentro de los plazos señalados.

49 Por consiguiente, habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, procede declarar fundada la primera imputación de la Comisión, basada en el carácter incompleto del ámbito de aplicación geográfico de los planes de gestión de residuos.

Sobre la imputación basada en el carácter incompleto del ámbito de aplicación material de los planes de gestión de residuos y de residuos peligrosos

50 Mediante su segunda imputación, la Comisión alega que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 y 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, al no haber establecido planes de gestión para la totalidad de los residuos.

51 En su recurso, la Comisión sostiene que la afirmación según la cual los planes de gestión no cubren todos los residuos queda confirmada por las respuestas del Gobierno francés, tanto al escrito de requerimiento como al dictamen motivado,

sobre las tres categorías de residuos citadas por la Comisión, a modo de ejemplo, para ilustrar el carácter materialmente incompleto de los planes de gestión (residuos que contienen PCB, residuos sanitarios y residuos domésticos especiales).

52 No obstante, como consecuencia de los elementos aportados por el Gobierno francés en su dúplica, la Comisión precisó, en la vista, que su imputación se limitaba a partir de entonces a las tres categorías de residuos de las que pudo afirmar que no estaban cubiertas por planes de gestión.

53 Por consiguiente, hay que examinar la segunda imputación de la Comisión teniendo en cuenta los límites fijados por ella.

Sobre los residuos que contienen PCB

54 Por lo que respecta a los residuos que contienen PCB, la Comisión señala que las propias autoridades francesas han confirmado, en su respuesta al dictamen motivado, que 22 de las 26 regiones francesas no disponen de un plan para dicha categoría de residuos. Según la Comisión, contrariamente a las alegaciones de las mencionadas autoridades, la inexistencia de planes de gestión para los residuos que contienen PCB no puede justificarse remitiéndose a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 96/59/CE del Consejo, de 16 de septiembre de 1996, relativa a la eliminación de los policlorobifenilos y de los policloroterfenilos (PCB/PCT) (DO L 243, p. 31).

55 El Gobierno francés no discute que fuera ésta la situación al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado. Sin embargo, alega que, en noviembre de 1999, 14 planes regionales incluían de forma expresa disposiciones específicas sobre la

gestión de los residuos que contienen PCB. En las otras regiones, las disposiciones aplicables a todos los residuos peligrosos también se referían a los PCB, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto nº 97-517, de 15 de mayo de 1997, relativo a la clasificación de residuos peligrosos (JORF de 23 de mayo de 1997, p. 7764). El Gobierno francés precisa que el anexo II de dicho Decreto, relativo a la nomenclatura de los residuos, contiene un epígrafe relativo a los aceites hidráulicos que contienen PCB y un epígrafe sobre los transformadores y acumuladores que contienen PCB. Por tanto, es inexacto afirmar que, en 22 regiones francesas, los residuos que contienen PCB no son objeto de un plan de eliminación conforme a lo dispuesto en la Directiva 75/442.

56 El Gobierno francés añade que, en la medida en que se ha iniciado la redacción de un plan nacional de eliminación de residuos que contienen PCB y policloroterfenilos para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la Directiva 96/59, es inútil prever también la revisión de todos los planes regionales para incluir en ellos un epígrafe específico relativo a los PCB, revisión que, a fin de cuentas, tardaría más en hacerse que la adaptación del citado plan nacional de eliminación.

57 A este respecto, por una parte, procede recordar que, con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, disposición a la que se remite el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, los planes de gestión de residuos deben referirse, en particular, a los tipos de residuos que han de valorizarse o eliminarse, lo que significa que las categorías de residuos a las que se aplican dichos planes deben ser identificadas en los propios planes. Por consiguiente, el hecho de que el Decreto nº 97-517, que contiene dos epígrafes relativos a los PCB, se aplique a todos los residuos peligrosos no permite subsanar que no se mencionen los PCB en los planes de gestión regionales.

58 Por otra parte, en lo que atañe a la supuesta inutilidad de la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/689 debido a la adopción de la Directiva 96/59, basta señalar que las sustancias que contienen PCB están expresamente mencionadas en la primera Directiva y, en consecuencia, el Derecho interno

debe adaptarse a ésta en lo que respecta a dichas sustancias. En cualquier caso, la Directiva 96/59 no contiene ninguna excepción ni restricción a la aplicación de la Directiva 91/689.

59 Por consiguiente, procede declarar fundada la segunda imputación de la Comisión en lo que se refiere a los residuos que contienen PCB.

Sobre los residuos sanitarios

60 La Comisión sostiene que, por lo que atañe a los residuos sanitarios, el Gobierno francés reconoció explícitamente, en su respuesta al dictamen motivado, que 5 regiones no están cubiertas por ningún plan en vigor.

61 El referido Gobierno reconoce que 5 regiones francesas no disponen de plan de gestión de residuos sanitarios. No obstante, recuerda que la elaboración de un plan de eliminación de residuos es un proceso complejo para el que la Directiva 75/442 no prevé fecha límite.

62 Sobre este punto, hay que destacar que, por las razones detalladas en los apartados 40 a 47 de la presente sentencia, la alegación del Gobierno francés por la que se pretende demostrar que la Directiva 75/442 no prevé fecha límite para la elaboración de planes de gestión de residuos debe ser desestimada.

63 En estas circunstancias, habida cuenta de que, como reconoce el propio Gobierno francés, 5 regiones francesas no disponen de plan de gestión para los residuos sanitarios, procede declarar fundada la segunda imputación de la Comisión en lo que se refiere a los residuos sanitarios.

Sobre los residuos domésticos especiales

64 Por lo que respecta a los residuos domésticos especiales, la Comisión sostiene que el dispositivo elegido por el Gobierno francés, según el cual dicha categoría de residuos puede ser ignorada por los planes regionales dejando que sean los planes departamentales los que la traten, no es satisfactorio, debido a que, en determinados casos, los planes departamentales, que se supone que incluyen los residuos domésticos especiales, aún no han sido adoptados y, en consecuencia, no pueden cubrir dicha categoría de residuos.

65 Es cierto que las autoridades francesas precisaron, en su respuesta al dictamen motivado, que los residuos domésticos especiales pueden depender a la vez de un plan regional y de un plan departamental, al mismo tiempo que afirmaban que dicha categoría de residuos ha sido tenida en cuenta en 16 regiones y 22 departamentos. Sin embargo, según las estimaciones de la Comisión, el día de la interposición del recurso, 18 de los 100 departamentos franceses no disponían ni de un plan regional ni de un plan departamental relativo a los mencionados residuos.

66 El Gobierno francés sostiene que la posibilidad de que los planes regionales se remitieran a los planes departamentales para la gestión de dichos residuos no plantea ninguna dificultad. Se limita a establecer una opción de gestión a nivel regional o departamental, de forma que ningún territorio pueda escapar al ámbito de aplicación de un plan de gestión.

67 Además, dicho Gobierno alega que de los 18 departamentos que la Comisión considera no cubiertos por un plan de eliminación de residuos domésticos especiales, 15 son departamentos ya incluidos en la primera imputación. Por tanto, por lo que respecta a dichos departamentos el motivo debe considerarse inadmisible, porque no es distinto del invocado en la primera imputación. En cuanto a los otros tres departamentos (Oise, Haute-Loire y Puy-de-Dôme), el Gobierno francés precisa, por un lado, que el proyecto de nuevo plan del Oise fue

adoptado por el Prefecto el 19 de octubre de 1999 y, por otro lado, que los planes de los departamentos de la Haute-Loire y del Puy-de-Dôme, que forman parte de la Región de Auvergne, fueron elaborados antes que el plan regional que delegó la gestión de los residuos domésticos especiales en el departamento y, por esa razón, están en curso de revisión. Pues bien, incluso por lo que respecta a los dos últimos departamentos, debe considerarse infundado el motivo de la Comisión, por las mismas causas que las relativas a los planes aún no adoptados, a saber, porque las Directivas 75/442 y 91/689 no establecían ningún plazo para la adopción de dichos planes.

68 En su réplica, la Comisión reconoce que su segunda imputación, al referirse a los residuos domésticos especiales, se confunde en parte con la primera imputación. Sobre este particular, precisa que mantiene su imputación únicamente para los departamentos de la Haute-Loire y del Puy-de-Dôme, que no disponen de un plan de eliminación de residuos domésticos especiales.

69 Sobre este punto, basta con señalar que, como el propio Gobierno francés reconoce, los departamentos de la Haute-Loire y del Puy-de-Dôme no disponen de un plan de eliminación de residuos domésticos especiales. Por tanto, la alegación del Gobierno francés en virtud de la cual la Directiva 75/442 no establece ningún plazo para la adopción de tales planes debe desestimarse, por las razones detalladas en los apartados 40 a 47 de la presente sentencia.

70 Por consiguiente, también debe estimarse la segunda imputación de la Comisión en lo que se refiere a los residuos domésticos especiales.

Sobre la imputación basada en la inexistencia de un capítulo específico relativo a los residuos de envases en los planes de gestión de residuos

71 Mediante su tercera imputación, la Comisión alega que la correspondencia de las autoridades francesas durante el procedimiento administrativo previo confirma la

inexistencia de un capítulo específico relativo a los residuos de envases en los planes de gestión de residuos en Francia, lo que constituye un incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 14 de la Directiva 94/62. Añade que el Gobierno francés no le ha comunicado ningún plan efectivamente adoptado y que contenga semejante capítulo.

72 El Gobierno francés destaca que los artículos 14 y 22 de la Directiva 94/62 deben ser interpretados en el sentido de que la obligación de añadir un capítulo específico relativo a los residuos de envases no puede ejecutarse de forma más rápida que el plan de gestión en el que dicho capítulo debe incluirse. Según dicho Gobierno, la expresión «incluirán» (en lugar de «han sido incluidos» o «debían incluirse»), utilizada en el artículo 14 de la Directiva 94/62 en relación con los planes de gestión, permite llegar a la conclusión de que los mencionados planes no debían necesariamente estar acabados el día en que expiraba el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 75/442.

73 Esta alegación no puede ser acogida, por las razones que se detallan en los apartados 40 a 47 de la presente sentencia. Por consiguiente, habida cuenta de que, como reconoce el Gobierno francés, los planes de gestión de residuos adoptados no contienen un capítulo específico relativo a la gestión de los residuos de envases, debe estimarse también la tercera imputación de la Comisión, basada en la inexistencia de tal capítulo en todos los planes de gestión de residuos.

74 En estas circunstancias, habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, y 14 de la Directiva 94/62, al no haber establecido planes de gestión de residuos para todo su territorio, al no haber elaborado, para determinadas regiones o departamentos, dichos planes en relación con los residuos que contienen PCB, los residuos sanitarios y los residuos domésticos especiales y al no haber incluido un capítulo específico relativo a los residuos de envases en todos los planes de gestión de residuos adoptados.

Costas

75 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Francesa y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 1, de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, 6, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, y 14 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de

diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, al no haber establecido planes de gestión de residuos para todo su territorio, al no haber elaborado, para determinadas regiones o departamentos, dichos planes en relación con los residuos que contienen policlorobifenilos, los residuos sanitarios y los residuos domésticos especiales y al no haber incluido un capítulo específico relativo a los residuos de envases en todos los planes de gestión de residuos adoptados.

2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de mayo de 2002.

El Secretario

R. Grass

La Presidenta de la Sala Sexta

F. Macken