CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 7 de marzo de 2002 [1]

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 6, apartado 2, en el artículo 8, apartado 2, letra a), en el artículo 13 y en el artículo 17 de la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados, en la versión modificada por la Directiva 87/101/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, [2] (en lo sucesivo, «Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101»), así como en virtud de los artículos 10 CE, párrafo primero, y 249 CE, párrafo tercero.

2. Las imputaciones de la Comisión versan sobre el procedimiento de autorización de determinadas empresas de gestión de aceites usados, los requisitos para la eliminación de residuos de la combustión de aceites usados y el procedimiento de control de empresas dedicadas a la gestión de aceites usados, así como sobre la obligación de comunicación a la Comisión.

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

Directiva 75/39

3. La Directiva 75/439 regula la gestión de aceites usados con el objeto de proteger el medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la evacuación, el depósito o el tratamiento de dichos aceites. [3] Para la consecución de este objetivo, los Estados miembros estaban obligados, de conformidad con los artículos 2 a 4 de dicha Directiva en su versión original, a adoptar las medidas necesarias para garantizar la recogida y la gestión seguras de los aceites usados y para garantizar que, en la medida de lo posible, la gestión de los aceites usados se realizase por medio de reciclaje.

4. La Directiva 75/439 fue modificada por la Directiva 87/101, cuyo objetivo consistía

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO 1987, L 42, p. 43.

3 — Véase el considerando tercero de dicha Directiva.

fundamentalmente en dar prioridad al procesamiento de aceites usados mediante regeneración en vista de los ahorros de energía que pueden obtenerse.

5. Mediante la Directiva 87/101, los artículos 1 a 6 de la versión original de la Directiva 75/439 fueron sustituidos en su totalidad por nuevas disposiciones.

6. El artículo 6 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 tiene ahora el siguiente tenor:

«1. Para dar cumplimiento a las medidas tomadas en virtud del artículo 4, toda empresa que gestione aceites usados deberá obtener una autorización. Dicha autorización se concederá, en caso necesario, previo examen de sus instalaciones.

2. Sin perjuicio de los requisitos establecidos por las disposiciones nacionales y comunitarias referentes a objetivos distintos de la presente Directiva, no podrá concederse autorización a las empresas que regeneren aceites usados o que los utilicen como combustible más que cuando la autoridad competente se haya cerciorado de que se han tomado todas las medidas apropiadas de protección de la salud y del medio ambiente, incluida la utilización de la mejor tecnología disponible que no implique costes excesivos.»

7. El artículo 8, apartado 2, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 dispone, en particular, que:

«Asimismo, los Estados miembros se encargarán de que:

a) los residuos de combustión de los aceites usados se gestionen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE;

[...]»

8. El artículo 13 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 prevé que:

«1. Las empresas contempladas en el artículo 6 serán controladas periódicamente por el Estado miembro y, en particular, en lo que se refiere al cumplimiento de las condiciones de su autorización.

2. Las autoridades competentes examinarán la evolución del estado de la tecnología y/o del medio ambiente con miras a la revisión, si fuere necesario, de la autorización concedida a una empresa de conformidad con la presente Directiva.»

9. El tenor extractado del artículo 17 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 es el siguiente:

«Cada Estado miembro comunicará periódicamente a la Comisión sus conocimientos técnicos al igual que las experiencias y resultados que se desprenden de la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de la presente Directiva.

[...]»

Directivas relacionadas con el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101

10. El artículo 8, apartado 2, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 remite al artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos. [4]

4 — DO L 84. p. 43; EE 15/02, p. 98.

11. La Directiva 78/319 fue derogada con efecto a partir del 27 de junio de 1995 y sustituida [5] por la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (en lo sucesivo, Directiva 91/689). [6]

12. El artículo 9 de la Directiva 78/319 tenía el siguiente tenor:

«1. Las instalaci ones, establecimientos o empresas que se ocupen del almacenamiento, tratamiento y/o depósito de residuos tóxicos y peligrosos deberán obtener una autorización expedida por las autoridades competentes. Dichos residuos sólo podrán ser almacenados, tratados y/o depositados por instalaciones, establecimientos o empresas que hayan obtenido dicha autorización. Las empresas que se ocupen del transporte de residuos tóxicos y peligrosos deben ser controladas por las autoridades competentes de los Estados miembros.

2. La autorización prevista en el apartado 1 se referirá en particular a:

— los tipos y cantidades de residuos,

5 — Véase el considerando primero de la Directiva 91/689, así como el artículo 11 en su versión modificada por la Directiva 94/31/CE del Consejo, de 27 de junio de 1994 (DO L 168, p. 28).

6 — DO L 377, p. 20.

— las prescripciones técnicas,

— las precauciones que habrán de tomarse,

— el lugar o lugares de tratamiento y/o depósito,

— los métodos de tratamiento y/o depósito.

Dicha autorización podrá, por otra parte, prescribir unas indicaciones precisas que deberán presentarse a las autoridades competentes cuando lo soliciten.

3. La autorización puede concederse para una duración determinada, renovarse y acompañarse de condiciones y obligaciones.»

13. El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 91/689 dispone que:

«Salvo lo dispuesto en la presente Directiva, la Directiva 75/442/CEE se aplicará a los residuos peligrosos.»

14. La Directiva 75/442/CEE es una Directiva del Consejo de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. [7] Fue modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 [8] (en lo sucesivo, «Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156»).

15. El artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 tiene el siguiente tenor:

«1. A efectos de la aplicación de los artículos 4, 5 y 7, cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones citadas en el anexo II A deberá obtener una autorización de la autoridad competente mencionada en el artículo 6.

Dicha autorización se referirá, en particular:

— a los tipos y cantidades de residuos;

— a las prescripciones técnicas;

7 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.

8 — Directiva por la que se modifica la Directiva 75/442 (DO L 78, p. 32).

— a las precauciones que deberán tomarse en materia de seguridad;

— al lugar de eliminación;

— al método de tratamiento.

2. Las [autorizaciones] podrán, o bien concederse por un período determinado, renovarse y estar sujetas a condiciones y obligaciones, o bien denegarse, en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente.»

B. *Derecho nacional*[9]

16. Disposiciones en materia de aceites usados:

— Decreto-Lei nº 88/91 de 23 de febrero de 1991 (en lo sucesivo, «Decreto-Ley nº 88/91»), mediante cuyo artículo 1 se adapta el Derecho nacional a la Directiva 87/101.

— Regulamento sobre la autorización para la recogida, almacenamiento, tratamiento previo, regeneración, reciclaje e incineración de aceites usados (en lo sucesivo, «Reglamento sobre aceites usados incorporado al Decreto Ministerial nº 240/92»), aprobado mediante —e incorporado a— la Portaria nº 240/92 (en lo sucesivo, «Decreto Ministerial nº 240/92») de 25 de marzo 1992, por el que, como se prevé en el artículo 8 del Decreto-Ley, se regula la autorización de actividades relacionadas con los aceites usados.

17. Disposiciones de Derecho industrial:

— Decreto-Lei nº 109/91 de 15 de marzo de 1991, relativo al ejercicio de actividades industriales, en la versión modificada por el Decreto-Lei nº 282/93, de 17 de agosto de 1993 (en lo sucesivo, «Decreto-Ley nº 109/91»).

— Portaria nº 314/94 de 24 de mayo de 1994, sobre el contenido de las solicitudes para las construcción de instalaciones industriales (en lo sucesivo, «Decreto Ministerial nº 314/94»).

18. Disposiciones en materia de residuos

— Decreto-Lei nº 239/97 de 9 de septiembre de 1997, sobre el transporte, alma-

9 — Las disposiciones nacionales se citarán en lo sucesivo con una referencia a su contenido.

cenamiento, tratamiento, valorización y gestión de residuos (en lo sucesivo, «Decreto-Ley nº 239/97»).

— Portaria nº 961/98 de 10 de noviembre de 1998 (en lo sucesivo, «Decreto Ministerial nº 961/98»), por el que, sobre la base de los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo nº 239/97, se establecen los requisitos para la autorización del almacenamiento, el tratamiento, la valorización y la gestión de residuos.

19. Derecho de organización en materia medioambiental

— Decreto-Lei nº 189/93 de 24 de mayo de 1993, sobre la constitución de la Dirección General de Medio Ambiente (en lo sucesivo, «Decreto-Ley nº 189/93»).

— Decreto-Lei nº 549/99 de 14 de diciembre de 1999, sobre la organización de la Inspección General de Medio Ambiente (en lo sucesivo, «Decreto-Ley nº 549/99»).

— Decreto-Lei nº 236/97 de 3 de septiembre de 1997, sobre la constitución del Instituto de Residuos (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 236/97»).

III. Hechos, procedimiento administrativo previo y procedimiento jurisdiccional

20. Los Estados miembros debían adaptar su Derecho interno a la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 antes del 1 de enero de 1990.

21. Mediante escritos de 8 de marzo de 1991, 13 de abril de 1992, 11 de diciembre de 1992 y 18 de abril de 1994, el Gobierno portugués comunicó a la Comisión que su Derecho interno se había adaptado a la Directiva 87/101 mediante el Decreto-Lei nº 88/91 de 23 de febrero de 1991, las Portarias nº 240/92 de 25 de marzo de 1992 y nº 1028/92 de 5 de noviembre de 1992, así como por el Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturais de 26 de abril de 1993.

22. Por considerar que las citadas disposiciones no adaptaban debidamente al Derecho interno la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva nº 87/101, la Comisión remitió el 4 de julio de 1994 un escrito de requerimiento al Gobierno portugués en el que le instaba a presentar sus observaciones al respecto en el plazo de dos meses.

23. Dado que, a su juicio, el escrito de contestación del Gobierno portugués, de 26 de octubre de 1994, no había eliminado

las sospechas de incumplimiento, el 27 de noviembre de 1997 la Comisión remitió un dictamen motivado a la República Portuguesa, en el que le imputaba diversas infracciones de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 y le instaba a adoptar las medidas necesarias en un plazo de dos meses —es decir, hasta el 27 de enero de 1998—. El Gobierno portugués respondió mediante escrito de 25 de febrero de 1998.

24. Puesto que la Comisión llegó a la conclusión de que la República Portuguesa no se había atenido a sus obligaciones, mediante escrito de 8 de octubre de 1999, inscrito en el Registro del Tribunal de Justicia el 13 de octubre de 1999, interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso contra la República Portuguesa de conformidad con el artículo 226 CE.

25. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1. Declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 6, apartado 2, en el artículo 8, apartado 2, letra a), en el artículo 13 y en el artículo 17 de la Directiva 75/439/CEE, en la versión modificada por la Directiva 87/101/CEE, así como en virtud de los artículos 10 CE, párrafo primero, y 249 CE, párrafo tercero,

   — al no haber adoptado las disposiciones que establezcan que no podrá concederse autorización a las empresas que regeneren aceites usados o que los utilicen como combustible más que cuando la autoridad competente se haya cerciorado de que se han tomado todas las medidas apropiadas de protección de la salud en el ámbito del uso de aceites usados como combustible, incluida la utilización de la mejor tecnología disponible que no implique costes excesivos en el ámbito de las actividades de regeneración de aceites usados y de utilización de aceites usados como combustibles;

   — al no haber establecido que los residuos de la combustión de los aceites usados sean eliminados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE y, a partir del 27 de junio de 1995, de acuerdo con el artículo 9 de la Directiva 75/442/CEE, el cual, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE y en virtud de lo dispuesto en la Directiva 91/689/CEE, sustituyó al artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE;

— al no haber dispuesto un control periódico de las empresas que regeneren aceites usados o que los utilicen como combustible, ni tampoco el examen de la evolución del estado de la tecnología y/o del medio ambiente con vistas a la revisión, si fuere necesario, de las autorizaciones concedidas a dichas empresas;

— al no haber comunicado a la Comisión la información relativa a los conocimientos técnicos, ni tampoco las experiencias y resultados adquiridos a través de la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva 75/439/CEE, en la versión modificada por la Directiva 87/101/CEE;

2. Condene en costas a la República Portuguesa.

IV. Examen de las imputaciones formuladas por la Comisión

A. *Primera imputación*

26. Mediante la primera imputación, la Comisión reprocha a la República Portuguesa no haber adoptado las disposiciones que garanticen que las empresas que regeneren aceites usados o que los utilicen como combustible no reciban autorización más que cuando se cumplan los criterios señalados en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 75/439 a efectos de la Directiva 87/101 —la protección de la salud y la utilización de la mejor tecnología disponible, siempre que no implique costes excesivos. [10]

1. Alegaciones de las partes

Sobre la garantía de la protección de la salud:

27. La *Comisión* sostiene que las autorizaciones que la autoridad nacional competente concede a las empresas que emplean aceites usados como combustible debe supeditarse forzosamente a la garantía de la protección de la salud. A su juicio, por razones de seguridad jurídica, la correspondiente regulación de la autorización debe ser clara y precisa, con el objeto de que la empresa de que se trate conozca que la protección de la salud es un requisito de la autorización.

28. Además, la Comisión señala que no le consta con exactitud cuáles de las diversas

10 — En comparación con el dictamen motivado, las objeciones formuladas por la Comisión sobre la regulación de la concesión de la autorización a las empresas que regeneran aceites usados se refieren únicamente a la exigencia de utilizar la mejor tecnología disponible, mientras que las formuladas sobre la regulación de la concesión de la autorización a las empresas que emplean aceites usados como combustible versan tanto sobre la garantía de la utilización de la mejor tecnología disponible como sobre la protección de la salud.

disposiciones mencionadas por el Gobierno portugués se aplica a la autorización de empresas que utilizan aceites usados como combustible.

29. El capítulo VI del Reglamento sobre aceites usados incorporado al Decreto Ministerial nº 240/92 se limita únicamente a prohibir la utilización de aceites usados en la industria alimentaria, lo que, a juicio de la Comisión, es insuficiente.

30. Con respecto a las disposiciones de carácter general en materia de Derecho industrial citadas por el Gobierno portugués, la Comisión afirma que, si bien el Decreto Ministerial nº 961/98 prevé los elementos adecuados para la solicitud de autorización, dicho Decreto no entró en vigor sino después del plazo fijado en el dictamen motivado y, por ello, no debe ser tenido en cuenta en el presente procedimiento por incumplimiento.

31. El *Gobierno portugués* alega que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una norma legal expresa y específica, sino que puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que éste último garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de manera suficientemente clara y precisa. [11]

32. En opinión del Gobierno portugués, aquí se trata fundamentalmente de que la solicitud de autorización para la utilización de aceites usados como combustible comprenda efectivamente —sin que ello requiera una descripción expresamente prescrita— los elementos necesarios que permitan a la autoridad competente cerciorarse de que se garantiza la protección de la salud.

33. El Gobierno portugués reconoce que la protección de la salud no está expresamente prevista en el capítulo IV del Reglamento sobre aceites usados que incorpora el Decreto nº 240/92, pero las empresas que utilizan aceites usados como combustible están en cualquier caso sujetas a las normas generales relativas el ejercicio de actividades industriales. El Gobierno portugués invoca, a este respecto, la obligación de los industriales de ejercer su actividad de modo tal que, en particular, se adopten medidas para evitar y reducir los riesgos para las personas. [12]

34. Además, el Derecho industrial prevé [13] que la solicitud de autorización que debe presentarse a la autoridad competente debe comprender, con arreglo a la normativa aplicable, un estudio sobre el impacto medioambiental, y que la mencionada autoridad debe recabar la opinión de las instituciones que desempeñan sus funciones en el ámbito industrial sobre, entre otras, cuestiones de salud. Las condiciones y

11 — En particular, la sentencia de 20 de marzo de 1997, Comisión/Alemania (C-96/95, Rec. p. I-1653).

12 — Artículos 4 y 5 del Decreto-Ley nº 109/91, relativo al ejercicio de actividades industriales.

13 — Artículo 9 del Decreto-Ley nº 109/91.

obligaciones que fijen dichas instituciones deberán recogerse forzosamente en la autorización. Por último, las normas en materia industrial prevén que en caso de un grave peligro para la salud, las autoridades deberán adoptar inmediatamente las medidas de protección pertinentes. [14]

35. El Gobierno portugués invoca asimismo una disposición que prevé la presentación de un estudio de riesgos, [15] así como el Decreto Ministerial nº 961/98, que sujeta el almacenamiento, el tratamiento, la valorización y la gestión de residuos a la previa concesión de la autorización por el Ministro de Medio Ambiente. La solicitud de esta autorización debe contener elementos que garanticen la adopción de medidas adecuadas para la protección de la salud.

Sobre la utilización de las mejoras tecnologías disponibles.

36. En opinión de la *Comisión*, las disposiciones nacionales presentadas por Portugal no garantizan que la utilización de la mejor tecnología disponible constituya un *requisito de la autorización* para la regeneración de aceites usados y su empleo como combustible. Además, las disposiciones nacionales citadas están demasiado dispersas y son demasiado imprecisas como para ofrecer una suficiente seguridad jurídica.

37. El *Gobierno portugués*, en primer lugar, apoya fundamentalmente su argumentación, por cuanto respecta a las empresas que regeneran aceites usados, en las disposiciones del Reglamento portugués sobre aceites: por un lado, en virtud del mismo, el plan de instalación que debe acompañar a la solicitud de autorización ha de comprender una descripción detallada de la actividad industrial, [16] especificándose los procedimientos técnicos mediante los cuales una autoridad autorizante puede comprobar si efectivamente se pretende utilizar la mejor tecnología disponible. Por otro lado, el documento de solicitud también debe remitirse al Instituto de Residuos para que éste emita un dictamen. [17] Dicho Instituto está obligado a centrar su atención en el criterio relativo a la tecnología. A este respecto, ha de tenerse en cuenta el objetivo de evitar o, en su caso, reducir la nocividad de los residuos, en particular a través del reciclaje y el ajuste del proceso de fabricación mediante la utilización de «tecnologías adecuadas». [18]

38. Además, el Gobierno portugués cita una vez más disposiciones de Derecho industrial aplicables a todas las empresas, es decir, también a las empresas en cuestión. Invoca, en particular, la disposición según la cual la actividad industrial deberá ejercerse «teniendo en cuenta la evolución del estado de la tecnología». [19] Por otra parte, se exige un estudio de riesgos que debe acompañar a los planos de las instalaciones y comprender «la elección de las tecnologías que permitan evitar o limitar la utilización de equipos o productos peligrosos». [20]

14 — Artículo 13 del Decreto Ministerial nº 109/91.

15 — Artículo 2, apartado 4, del Decreto Ministerial nº 314/94.

16 — Artículo 13 del Reglamento sobre aceites usados incorporado al Decreto Ministerial nº 240/92.

17 — *Ibidem* artículo 15.

18 — Artículo 4, apartado 1, del Decreto Ley nº 239/97.

19 — Artículo 4 del Decreto-Ley nº 109/91, relativo al ejercicio de actividades industriales.

20 — Artículo 2, apartado 4, letra b), del Decreto Ministerial nº 314/94.

2. Apreciación

39. Según el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, toda empresa que gestione aceites usados deberá obtener una autorización, que se concederá, en caso necesario, previo examen de sus instalaciones. El artículo 6, apartado 2, establece requisitos especiales para las empresas que regeneran aceites usados o que lo utilizan como combustible, a saber, que, en principio, «no podrá concederse autorización» a estas empresas «más que cuando la autoridad competente se haya cerciorado de que se han tomado todas las medidas apropiadas de protección de la salud y del medio ambiente, incluida la utilización de la mejor tecnología disponible que no implique costes excesivos».

40. Ello significa que el procedimiento de autorización debe configurarse en el Derecho nacional de modo tal que una empresa que regenere aceites usados o los utilice como combustible sólo podrá obtener la autorización de la autoridad competente cuando haya adoptado las medidas requeridas; se trata, por tanto de un *requisito material de la autorización.*

41. Las disposiciones nacionales que exigen que la solicitud de autorización comprenda los escritos e informaciones adecuados permiten a la autoridad cerciorarse de si se han adoptado o no las medidas de que se trata, pero no establecen —como es necesario con arreglo a la Directiva— que la garantía de estas medidas sea un requisito de la autorización.

42. La adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 2, ha de examinarse, en primer lugar, con respecto al requisito de la autorización referido a la protección de la salud.

43. Las disposiciones de Derecho industrial mencionadas a este respecto por el Gobierno portugués comprenden la obligación general de atender en particular a la seguridad de las personas y evitar los correspondientes riesgos en el ejercicio de la actividad industrial. Pero con ello no se garantiza que sólo obtendrán autorización las empresas que hayan adoptado todas las medidas de protección de la salud apropiadas.

44. De igual modo, las medidas de protección previstas en el Derecho industrial permiten a las autoridades reaccionar ante situaciones de peligro que surjan en el funcionamiento ordinario de una empresa, pero no afectan al procedimiento de autorización que debe preceder a la puesta en funcionamiento de la misma.

45. El estudio de riesgos y el estudio de impacto medioambiental forman parte de la solicitud de autorización; proporcionan, pues, una base para la apreciación de la autorización, pero tampoco garantizan necesariamente por sí mismos el cumplimiento del requisito de la autorización. Esto último tampoco se consigue recabando la opinión sobre cuestiones de salud de determinadas instituciones que puedan proponer condiciones.

46. Por último, por cuanto respecta al Decreto Ministerial nº 961/98, basta con señalar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de una infracción debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado.[21] Portugal no ha discutido que el Decreto Ministerial nº 961/98 no fue aprobado hasta el 10 de noviembre de 1998, es decir, fuera del plazo mencionado, que expiraba el 27 de enero de 1998, de modo que en el presente procedimiento no procede examinar dicha normativa, como la Comisión ha observado acertadamente.

47. Ninguna de las disposiciones presentadas por Portugal establece, por tanto, como exige el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, que la concesión de la autorización a empresas que utilizan aceites usados como combustible estará obligatoriamente supeditada a que el solicitante haya adoptado todas las medidas de protección de la salud apropiadas.

48. En segundo lugar, procede examinar si los requisitos de la autorización relativos a la exigencia de utilizar la mejor tecnología disponible satisfacen las exigencias de la Directiva.

49. Las disposiciones, que se refieren a su vez a la solicitud de autorización, a saber, las relativas al estudio de riesgos y —para las empresas que regeneran aceites usados— a los planos de las instalaciones, proporcionan también la información necesaria para el examen de la solicitud, pero no garantizan que la utilización de «la mejor tecnología disponible» constituya efectivamente un requisito de la autorización.

50. Tal requisito tampoco se desprende del derecho del Instituto de Residuos a emitir un dictamen sobre la solicitud de autorización, toda vez que no se ha alegado el carácter vinculante de dicho dictamen, y sólo se habla con carácter general, en cuanto a los objetivos, de «tecnologías apropiadas» y de «los mejores» medios técnicos «disponibles».

21 — Entre otras, sentencia de 12 de diciembre de 2000, Comisión/Portugal (C-435/99, Rec. p. I-11179), apartado 16.

51. Por último, el hecho de que en el Derecho industrial general se establezca la obligación de ejercer la actividad industrial teniendo en cuenta el estado de desarrollo tecnológico tampoco garantiza que las empresas obtendrán la autorización para regenerar aceites usados o para utilizarlos como combustible únicamente si utilizan la mejor tecnología disponible, siempre que ésta no implique costes excesivos.

52. En consecuencia, procede acoger la primera imputación de la Comisión.

B. *Segunda imputación*

1. Alegaciones de las partes

53. La *Comisión* sostiene que Portugal, en contra de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, no ha establecido que los residuos de combustión de los aceites usados se gestionen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 75/442 sobre residuos en la versión de la Directiva 91/156, que sustituyó el artículo 9 de la Directiva 78/319 con efecto a partir del 27 de junio de 1995.

54. A juicio de la Comisión, la remisión al artículo 9 de la Directiva 78/319 sobre residuos tóxicos y peligrosos contenida en el artículo 8, apartado 2, letra a), ha de entenderse sin necesidad de más indicaciones, desde la supresión de aquél mediante la Directiva 91/689 relativa a los residuos peligrosos, como referida al artículo 9 de la Directiva 75/442 sobre residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156.

55. En efecto, según el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 91/689, a los residuos peligrosos se aplicará la Directiva 75/442, salvo lo dispuesto en la Directiva 91/689. Ahora bien, dado que la Directiva 91/689 no contiene ninguna disposición especial propia que se oponga ello, también se aplicará, en particular a los residuos peligrosos, el artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156. Este último artículo sujeta la gestión de los residuos de la combustión de aceites usados a la previa concesión de autorización por la autoridad competente y establece los requisitos de dicha autorización.

56. Una comparación del tenor del artículo 9 de la Directiva 78/319 y del artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 pone de manifiesto que dichos artículos concuerdan en lo esencial. En estas circunstancias, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[22] la Comisión puede hacer refe-

22 — Sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia (C-365/97, Rec. p. I-7773).

rencia por primera vez en el recurso a la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156.

57. Ninguna de las disposiciones citadas por Portugal en el procedimiento administrativo previo ha respondido a una adaptación del Derecho interno al artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, es decir, a la gestión de residuos de la combustión de aceites usados.

58. En cambio, el Decreto Ministerial nº 961/98 sí supondría una adecuada adaptación del Derecho interno, pero no entró en vigor sino después de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado y, en consecuencia, no puede ser tenido en cuenta.

59. El *Gobierno portugués* discute la admisibilidad de esta imputación de la Comisión, dado que la adaptación de su Derecho interno a la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 no era objeto del dictamen motivado. Se trata de «nuevos hechos», de modo que se vulneran los derechos de defensa de Portugal.

60. No obstante, el Derecho interno se ha adaptado plenamente al artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156. Según el Decreto-Ley nº 88/91, está prohibido cualquier almacenamiento y eliminación de aceites usados o de sus residuos que dañen la superficie, y el transporte, gestión y valorización de aceites usados requieren la autorización del Director General para la Calidad Medioambiental. [23]

61. Además, de conformidad con el Decreto-Ley nº 239/97, desde 1997 el almacenamiento, el tratamiento, la valorización y la gestión de residuos están sujetos a autorización, [24] que el Ministro de Medio Ambiente concede con relación a los residuos de la combustión de aceites usados. [25] Con arreglo al Decreto Ministerial nº 961/98, [26] la solicitud de autorización correspondiente comprenderá los documentos que se refieran, en particular, a las disposiciones técnicas que afecten a las instalaciones, las medidas de seguridad que deban adoptarse, el lugar de eliminación y los métodos de tratamiento empleados.

2. Apreciación

a) Sobre la admisibilidad de la referencia por primera vez en el recurso al artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156.

62. El Gobierno portugués alega que no es admisible que la Comisión haga referencia

23 — Artículos 2 y 4, apartado 2, del Decreto-Ley nº 88/91

24 — Artículo 8, apartado 1, del Decreto-Ley nº 239/97.

25 — *Ibidem*, artículo 9.

26 — Artículo 10 del Decreto-Ley nº 239/97 y artículo 3, letra c), en relación con los anexos I y II del Decreto Ministerial nº 961/98.

por primera vez en su recurso, al tratar de la adaptación del Derecho nacional al artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, también al artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, en lugar de referirse al artículo 9 de la Directiva 78/319.

63. A la vista del complejo sistema de remisiones, ha de elucidarse en primer lugar si, efectivamente, el artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 ha sustituido al artículo 9 de la Directiva 78/319.

64. De los considerandos de la Directiva 91/689 se desprende que ha sustituido a la Directiva 78/319, justamente a partir de su derogación el 27 de junio de 1995.[27] Por tanto, parece correcto entender a partir de entonces la remisión a la Directiva 78/319, contenida en el artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, como una remisión a la Directiva 91/689.

65. Mediante la cláusula de salvaguardia prevista en su artículo 1, apartado 2, la Directiva 91/689 extiende, salvo en aquellos casos en que disponga otra cosa, el ámbito de aplicación de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 a los residuos peligrosos.

66. Dado que la Directiva 91/689 no contiene disposiciones especiales a este respecto, el artículo 9, entre otros, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 se aplicará, pues, a los residuos de la combustión de aceites usados.

67. Por tanto, puede acogerse a este respecto la tesis de la Comisión en el sentido de que la remisión contenida en el artículo 8, apartado 2, letra a), ha de entenderse ahora como una remisión al artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156.

68. No obstante, queda por examinar el alcance del objeto del litigio en el dictamen motivado y en el recurso.

69. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es cierto que el escrito de requerimiento y el dictamen motivado delimitan el objeto del recurso, que ya no podrá ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye una garantía esencial establecida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial

27 — Artículo 11 de la Directiva 91/689 en su versión modificada por la Directiva 94/31.

de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento. [28]

70. No obstante, en la sentencia dictada en el asunto C-365/97, en la que la Comisión se apoya en este punto, el Tribunal de Justicia declaró que «cuando durante el *procedimiento administrativo previo* se produce una modificación del Derecho comunitario, la Comisión está legitimada para instar la declaración de un incumplimiento de las obligaciones cuyo origen se encuentra en la versión inicial de una Directiva, posteriormente modificada o derogada, que hayan sido *mantenidas* por las disposiciones nuevas». [29]

71. En el presente asunto, el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 226 CE se inició con el escrito de requerimiento de la Comisión de 4 de julio de 1994. Durante el procedimiento administrativo previo, el artículo 9 de la Directiva 78/319, al que se remite el artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, y al que la Comisión hizo referencia tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado, fue derogado y sustituido por el artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156.

72. La sentencia antes mencionada versaba sobre una modificación de una Directiva durante el procedimiento administrativo previo, modificación por la que se reforzaban algunas de sus disposiciones. El Tribunal de Justicia ha declarado a este respecto que sólo cabe censurar la falta de adaptación del Derecho nacional a la Directiva en su versión modificada (y no en la mencionada en el dictamen motivado) en la medida en que afecte a obligaciones que ya existían en la versión inicial citada en el dictamen motivado. [30]

73. No obstante, en el presente asunto ha de señalarse que la modificación que tuvo lugar durante el procedimiento administrativo previo no afectó al propio tenor de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, sino que se efectuó mediante la sustitución de la Directiva 78/319, a la que remite la Directiva mencionada en primer lugar. Con todo, este hecho por sí mismo no modifica en nada la situación.

74. Antes bien, procede examinar en qué medida las obligaciones que, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, se aplican a la gestión de los residuos de la combustión de aceites usados y que ahora —según afirma la Comisión en su recurso— se derivan del artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, ya se aplicaban con arreglo al artículo 9 de la Directiva 78/319.

28 — Véase la sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania (C-191/95, Rec. p. 5449), apartado 55.

29 — Sentencia citada en la nota 22 *supra*, apartado 36; el subrayado es mío.

30 — Véanse los apartados 36 y 39 de la citada sentencia.

75. El artículo 9 de la Directiva 78/319 contiene una obligación de autorización de las actividades empresariales o de los establecimientos de que se trata, así como las cuestiones a que debe referirse la autorización, y una obligación de control que incumbe a los Estados miembros. La posibilidad de sujetar la autorización de condiciones y obligaciones, de limitarla o de renovarla, está prevista en el apartado 3 de dicha disposición.

76. Del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 se desprende una obligación de autorización para las instalaciones o empresas que gestionen residuos de la combustión de aceites usados. Además, dicho apartado comprende una enumeración no limitativa de las cuestiones a que debe referirse el contenido de la autorización. De conformidad con el apartado 2 de este artículo, las autorizaciones podrán estar sujetas a condiciones y obligaciones, concederse por un tiempo limitado, renovarse o denegarse, «en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente».

77. El artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 78/319 no prevé, al igual que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, ningún requisito de la autorización, sino, junto a la obligación de autorización en sí, diversos aspectos materiales prioritarios de la autorización. De las disposiciones antes mencionadas no cabe inferir, en principio, la posibilidad de denegar la autorización por incumplimiento de los requisitos de la misma. Sin embargo, a diferencia del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 78/319, el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 comprende además la posibilidad de denegar autorizaciones si se dan determinadas circunstancias, («en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente»). Si el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, al igual que el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 78/319 tan sólo establece una facultad discrecional (en ambos apartados se dispone que «las autorizaciones podrán [...]»), de conformidad con el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, los Estados miembros podrán, en cualquier caso —además de conceder las autorizaciones por un período determinado, prorrogarlas y renovarlas o sujetarlas a condiciones y obligaciones— prever *adicionalmente* la posibilidad de denegar la autorización prevista en esta disposición en el marco de la adaptación del Derecho interno a la misma.

78. Dado que se ha ampliado —en perjuicio de los Estados miembros— la obligación de adaptación del Derecho interno en lo relativo a la posibilidad de denegar la autorización de conformidad con el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156 con respecto a la obligación prevista en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 78/319, citado en el dictamen motivado, no procede examinar en el presente procedimiento un posible incumplimiento a este respecto.

79. En la medida en que ya existían obligaciones en virtud del artículo 9 de la Directiva 78/319 y que desde el 27 de junio de 1995 fueron recogidas por el artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, no existe una ampliación del objeto del litigio en el recurso. Por tanto, el Gobierno portugués tenía en tal medida la posibilidad —y sólo esa— de presentar sus observaciones sobre las imputaciones de la Comisión relativas a las obligaciones que se deducen del artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 en relación con el artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156. La no concordancia de la remisión contenida en el recurso con la del dictamen motivado no supone la inadmisibilidad de tal imputación, en la medida en que ya existían las mismas obligaciones en virtud del artículo 9 de la Directiva 78/319 y fueron recogidas en el artículo 9 de la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156; en la medida en que no existían obligaciones en virtud del artículo 9 de la Directiva 78/319, no procede admitir la imputación.

b) Sobre la infracción del artículo 8, apartado 2, letra a)

80. Como consecuencia de la inadmisibilidad parcial de la imputación, procede examinar este punto teniendo en cuenta la limitación antes mencionada.

81. Del artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 en relación con el artículo 9 de la Directiva 78/319 y, desde el 27 de junio de 1995, en relación con la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156, se deduce la obligación que incumbe a los Estados miembros de sujetar la gestión de los residuos de la combustión de aceites usados a la previa concesión de una autorización, que se referirá, en particular, a los tipos y cantidades de residuos, las prescripciones técnicas, las precauciones que deberán tomarse en materia de seguridad, el lugar de eliminación y el método de tratamiento. De ello resulta la obligación de establecer el procedimiento de autorización apropiado. Además, debe preverse la posibilidad de conceder las autorizaciones por un período determinado, de prorrogarlas o renovarlas y de sujetarlas a condiciones y obligaciones. En el presente procedimiento no procede examinar las obligaciones que vayan más allá de las ya previstas, como acaba de señalarse.

82. El Gobierno afirma que se ha atenido a las obligaciones que le incumben con la aprobación de los Decretos-Leyes nºs 88/91 y 239/97 y del Decreto Ministerial nº 961/98.

83. El Decreto Ministerial nº 88/91 no comprende ninguna medida de adaptación apropiada, puesto que su artículo 2, que versa sobre los residuos de la combustión de aceites usados, no prevé procedimiento de autorización alguno para la gestión de residuos de la combustión de aceites usados, sino que simplemente regula una prohibición de almacenar y verter aceites

usados y los residuos de su gestión, mientras que su artículo 4 sí prevé un procedimiento de autorización, pero que sólo comprende los aceites usados y no los residuos de su combustión.

84. Los artículos 8 y 9 del Decreto-Ley nº 239/97 disponen únicamente que la gestión de residuos de la combustión de aceites usados, en cuanto «residuos» que son, requerirá la previa autorización del Ministro de Medio Ambiente.

85. La regulación detallada de este procedimiento de autorización se desprende, según afirma el Gobierno portugués, del Decreto Ministerial nº 961/98, que, sin embargo, no procede tener en cuenta en el presente procedimiento, pues no fue aprobado sino después de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. [31]

86. Dado que las citadas disposiciones del Decreto-Ley nº 239/97, en sí mismas, sólo prevén una obligación de autorización, pero no establecen un procedimiento de autorización que garantice un examen apropiado de la solicitud, el Decreto-Ley nº 239/97 no ha adaptado debidamente el Derecho nacional a las obligaciones, sometidas aquí a examen, derivadas del artículo 8, apartado 2, letra a), de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 en relación con el artículo 9 de la Directiva 78/319 y, desde el 27 de junio de 1995, en relación con la Directiva 75/442 en la versión de la Directiva 91/156.

87. En consecuencia, procede admitir y acoger la segunda imputación de la Comisión con el alcance limitado antes expuesto; en todo lo demás, la imputación es inadmisible.

C. *La tercera imputación*

1. Alegaciones de las partes

88. La Comisión reprocha a la República Portuguesa no haber previsto legalmente el control periódico de las empresas que regeneran aceites usados o que los utilizan como combustible, exigido en el artículo 13, apartado 1 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, ni haber adoptado las medidas legales necesarias, según el apartado 2, para examinar la evolución del estado de la tecnología y/o del medio ambiente, con miras a la revisión, si fuere necesario, de la autorización concedida. La Comisión añade que, en su respuesta al dictamen motivado, Portugal no ha discutido que ni siquiera el Reglamento sobre aceites usados incorporado al Decreto Ministerial nº 240/92 contiene disposiciones a este respecto.

31 — Véase el punto 46 *supra*.

Sobre el control periódico

89. A juicio de la *Comisión,* ninguna de las disposiciones citadas por el Gobierno portugués garantiza que el control exigido en el artículo 13, apartado 1, se efectúe de forma sistemática y periódica. La Comisión subraya, en particular, que ello no se garantiza solamente por el hecho de que las empresas, según afirma el Gobierno portugués, pueden ser objeto de control «en cualquier momento».

90. Con respecto al plan anual de inspecciones periódicas de las instalaciones de tratamiento de residuos mencionado por el Gobierno portugués, la Comisión reconoció en la vista que, si bien no se trata de una mera práctica administrativa, persisten las dudas acerca de la debida adaptación del Derecho interno al artículo 13, apartado 1.

91. En primer lugar, el *Gobierno portugués* cita disposiciones de diversos Decretos-Leyes por las que se regula el control del cumplimiento del respectivo Decreto-Ley. [32]

92. Además sostiene que es una de las tareas del Instituto de Residuos ejecutar la política nacional en materia de residuos y controlar la observancia de las normas y disposiciones técnicas. El Instituto de residuos lleva a cabo, en colaboración con diversos organismos, acciones intersectoriales, por ejemplo en el ámbito de los residuos industriales. [33]

93. Con carácter complementario, el Gobierno portugués alega que, en caso de que se produzca una situación de riesgo grave, existe la posibilidad de adoptar medidas de protección provisionales y de imponer multas y sanciones. [34]

94. Además, sostiene que el Derecho industrial reconoce a los terceros el derecho de presentar una denuncia, [35] que puede dar lugar a la adopción de medidas apropiadas, en particular inspecciones. [36]

95. El Gobierno portugués añade que la Oficina de Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente, de la que depende la Inspección de Instalaciones Industriales y Otras Fuentes de Contaminación, ha realizado, entre otras actividades, inspecciones regulares con arreglo a un plan anual que debe aprobar el Ministro, cuyos resultados han de comunicarse al Ministro competente para la inspección especializada. [37]

32 — Artículo 5 del Decreto-Ley nº 88/91, artículo 12 del Decreto-Ley nº 109/91 y artículo 18 del Decreto-Ley nº 239/97.

33 — Artículo 2, apartado 1, y artículo 13, apartado 2, del Decreto-Ley nº 236/97.

34 — Artículos 19 a 21 del Decreto-Ley nº 239/97.

35 — Artículo 7 del Decreto-Ley nº 109/91 en relación con el artículo 8 del Decreto Ministerial nº 961/98.

36 — Artículo 7, apartado 2, del Decreto Ministerial nº 961/98.

37 — Artículo 6, apartado 4, del Decreto-Ley nº 189/93.

Sobre el examen de la evolución del estado de la técnica y/o del medio ambiente y sobre la revisión de la autorización

96. La *Comisión* subraya que el Gobierno portugués no debe confundir esto con la obligación de adaptarse a los nuevos estándares en los ámbitos medioambiental y tecnológico que imponen las (nuevas) disposiciones comunitarias.

97. Antes bien, el artículo 13, apartado 2, exige que los Estados miembros analicen permanentemente la evolución que se registre en el ámbito de la técnica, con el objeto de —en caso de que, por ejemplo, se lancen al mercado equipos o máquinas más modernas— modificar inmediatamente la autorización concedida a una empresa. De igual modo, las autoridades deben hacer un seguimiento de la evolución del medio ambiente para, en caso de empeoramiento de la situación medioambiental en el entorno del establecimiento de una empresa, modificar oportunamente la autorización de la misma. El recurso a las medidas de control no garantiza por sí mismo el cumplimiento de la obligación de examinar la evolución del estado de la tecnología y del medio ambiente.

98. A juicio del *Gobierno portugués,* tiene lugar una permanente adaptación a la evolución del estado de la tecnología cuando una nueva normativa nacional, como, por ejemplo, el Decreto-Ley nº 239/97 relativo al aprovechamiento de los residuos, constituye en lo esencial una adaptación del Derecho interno a las disposiciones comunitarias en el ámbito de los avances técnicos y científicos.

99. Además, al modificar sus leyes, el legislador portugués no debe limitarse a adaptarlas a las Directivas. En cualquier caso, no se trata aquí de decisiones de la Administración Pública, sino del legislador.

100. Por otro lado, en caso de grave peligro para la salud pública o el medio ambiente, el Ministro de Medio Ambiente o de Sanidad deberán adoptar medidas provisionales de protección; además, el Derecho industrial ofrece la posibilidad de efectuar controles generales y de adoptar las medidas de protección apropiadas. [38]

101. Por último, diversas disposiciones prevén sanciones que pueden imponerse en caso de infracción. [39]

38 — Artículo 19 del Decreto-Ley nº 239/97 y artículos 12 y 13 del Decreto-Ley nº 109/91.

39 — Artículo 16 del Decreto-Ley nº 109/91, y artículos 20, apartado 1, y 8, apartado 1, del Decreto-Ley nº 239/97.

2. Apreciación

Sobre el control periódico

102. Con el objeto de proteger el medio ambiente, de conformidad con los considerandos de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, ha de establecerse, además de un mecanismo de autorización apropiado, un sistema de control (ulterior) adecuado. [40] En consecuencia, los Estados miembros están obligados, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, a garantizar un control regular de las empresas que, con arreglo a su artículo 6, se ocupan de la gestión de aceites usados con vistas al cumplimiento de los requisitos de la autorización.

103. Las disposiciones relativas a las competencias de control contenidas en los diversos Decretos-Leyes que el Gobierno portugués invoca no bastan para el cumplimiento de estas exigencias. Ello es así porque, por un lado, no se establecen obligaciones de control periódico o regular, sino únicamente autorizaciones generales de control y, por otro, es evidente que dichas autorizaciones sólo se refieren al cumplimiento de las disposiciones de los respectivos Decretos-Leyes y no específicamente al cumplimiento de los requisitos de la autorización mencionados en el artículo 13, apartado 1. Las disposiciones relativas al ámbito de tareas del Instituto de Residuos son insuficientes por las mismas razones.

104. De igual modo, tampoco la posibilidad de denuncia que prevé el Derecho industrial, de la que *puede* seguirse una inspección de control, garantiza un control periódico —obligatorio— del cumplimiento de las condiciones de la autorización. En la medida en que el Gobierno portugués ha citado, por lo demás, en este contexto disposiciones del Decreto Ministerial nº 961/98, procede reiterar que dicho Decreto no debe ser tenido en cuenta. [41]

105. Ni las medidas cautelares previstas con carácter provisional en diversas disposiciones ni las posibilidades de sanción garantizan un control periódico del cumplimiento de los requisitos de la autorización. A lo sumo, pueden constituir una reacción a las consecuencias de un funcionamiento de la empresa no conforme con la autorización.

106. Por último, en lo que respecta a la alegación de que la Oficina de inspección y vigilancia del medio ambiente ha realizado inspecciones con arreglo a un plan anual que debe autorizar el Ministro, de ello no se infiere que las inspecciones de empresas que gestionan aceites usados estén previstas

40 — Véanse los considerandos séptimo y octavo.

41 — Véase el punto 46 *supra*.

con periodicidad ni que dichas inspecciones examinen específicamente el cumplimiento de los requisitos de la autorización. En la medida en que el Gobierno portugués se remite, por lo demás, al Decreto-Ley nº 549/99 en lo relativo a las funciones de la Dirección General de Medio Ambiente, ha de señalarse que el plazo fijado en el dictamen motivado expiró antes de la entrada en vigor del mencionado Decreto-Ley. [42]

107. De las consideraciones precedentes se deduce que el Derecho portugués no ha sido adecuadamente adaptado al artículo 13, apartado 1, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101.

Sobre el examen de la evolución del estado de la tecnología y/o del medio ambiente y sobre la revisión de las autorizaciones

108. El mecanismo de control establecido en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 se complementa en virtud del apartado 2 de esta disposición con un elemento dinámico con el que debe garantizarse que las autorizaciones ya concedidas se adapten a la evolución del estado de la técnica y/o del medio ambiente.

109. En primer lugar, ha de rechazarse el argumento general del Gobierno portugués de que el ajuste exigido ya se garantiza mediante el ulterior desarrollo de las disposiciones jurídicas nacionales, en particular si éstas adaptan disposiciones comunitarias. Por un lado, la obligación de adaptar el Derecho interno a la normativa comunitaria existe con independencia del artículo 13, apartado 2, y, por otro, esta disposición constituye específicamente una posibilidad de realizar un control continuado, en la medida en que la evolución de la situación pudiera hacer necesario que las autoridades competentes efectuasen ajustes individuales en las autorizaciones.

110. Por lo que respecta a las disposiciones nacionales citadas por el Gobierno portugués, se trata, por un lado, de una autorización general para controlar el cumplimiento de las disposiciones de Derecho industrial y, por otro, de disposiciones que prevén la posibilidad de adoptar medidas provisionales de protección en caso de (grave) peligro para el medio ambiente o para la salud. Ahora bien, dichas disposiciones no establecen ninguna obligación de control ni —en su caso— de adaptación. De igual modo, la remisión a específicas disposiciones sancionadoras contenidas en diversas normas no basta para refutar la imputación de no adaptación del Derecho interno a dicha obligación.

42 — El Decreto-Ley nº 549/99 fue aprobado el 14 de diciembre de 1999, mientras que el plazo fijado en el dictamen motivado ya había expirado el 27 de enero de 1998; véase a este respecto lo afirmado en el punto 46 y en la nota 21.

111. Por tanto, también procede acoger la tercera imputación.

D. *Cuarta imputación*

1. Alegaciones de las partes

112. A juicio de la *Comisión,* Portugal ha vulnerado el artículo 17 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, al no haber comunicado sus conocimientos técnicos ni las experiencias y resultados que se desprenden de la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva.

113. Sobre la alegación del Gobierno portugués en el sentido de que no ha adquirido ningún conocimiento técnico, la Comisión sostiene que la obligación de comunicación también existe si el Estado miembro piensa que no posee ningún conocimiento técnico, puesto que ésta también es una información que procede comunicar. De otro modo, quedaría al arbitrio del Estado miembro decidir sobre la necesidad de efectuar la comunicación, lo cual impediría alcanzar la finalidad del artículo 17 y privaría a la Comisión del control sobre el cumplimiento de la obligación de comunicación. Acerca de la deficiente definición en la Directiva de la periodicidad de la obligación de comunicación, la Comisión sostiene que, en cualquier caso, la comunicación debe efectuarse en intervalos regulares, cuya duración debe ser adecuada a la naturaleza de la información requerida.

114. A la luz de lo antes expuesto, desde la adopción de las disposiciones nacionales entre febrero de 1991 y abril de 1993, mediante las cuales, en opinión del Gobierno portugués, se adaptó el Derecho interno a la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101, ha transcurrido en cualquier caso tiempo suficiente para recoger y comunicar las experiencias y conocimientos obtenidos de la aplicación de dichas disposiciones.

115. El primer informe presentado por el Gobierno portugués enumera y describe las disposiciones nacionales de adaptación a la Directiva en cuestión, pero no así la información a que se refiere el artículo 17. Lo mismo ocurre con el segundo informe; ahora bien, aunque algunos elementos de este segundo informe pueden ser considerados como información a efectos del citado artículo, en cualquier caso no fueron comunicados a la Comisión sino una vez expirado el plazo fijado en el dictamen motivado.

116. El *Gobierno portugués* se defiende de esta imputación alegando que no ha adquirido ningún conocimiento técnico y que la

periodicidad de la obligación de comunicación no está definida en la disposición en cuestión.

117. Además, señala que el 14 de agosto de 1995 remitió a la Comisión un primer informe a efectos del artículo 18 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101. Acompañó al escrito de contestación a la demanda de un segundo informe sobre los años 1995 a 1997, que fue enviado a la Comisión mediante escrito de 29 de noviembre de 1999.

2. Apreciación

118. La Comisión tiene razón al afirmar que el cumplimiento de una obligación de comunicación como la establecida en el artículo 17 de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 no puede quedar supeditado a que el Estado miembro considere que dispone de conocimientos dignos de ser comunicados. De otro modo, el Estado miembro podría alegar no haber adquirido conocimiento alguno, lo que en la mayor parte de los casos sería difícilmente rebatible, dado que se trata de una apreciación subjetiva. Además, la Comisión no podría de hecho estimar si un Estado miembro, al no proporcionar información, infringe su obligación de comunicación o simplemente piensa que no ha obtenido ninguna información digna de ser comunicada. Ello impediría a la Comisión el desempeño de su función de vigilar el cumplimiento del Derecho comunitario y pondría en peligro la eficacia de la obligación de comunicación.

119. Aparte de ello, el dato de que no se ha logrado ningún conocimiento técnico nuevo en relación con la gestión de aceites usados también puede resultar muy revelador a efectos de la citada Directiva.

120. Según el artículo 17, además de los conocimientos técnicos, han de comunicarse las experiencias y resultados, y parece poco probable que al cabo de cierto tiempo no se hayan adquirido conocimientos técnicos o experiencias y resultados de la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de dicha Directiva.

121. Tampoco es convincente la alegación de que los intervalos entre las comunicaciones no están fijados en la Directiva. Entre la entrada en vigor de la primera norma que adapta el Derecho portugués a la Directiva, el Decreto-Ley nº 88/91, de 23 de febrero de 1991, y la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado transcurrieron casi siete años sin que se produjera una comunicación que se ajustase al

artículo 17. A la vista de ello, y sin que sea necesario abordar con más detalle la cuestión de los períodos entre las comunicaciones, es evidente que no cabe sostener que Portugal ha cumplido su obligación de comunicación periódica.

122. Ello es así porque con los dos informes enviados a la Comisión el 14 de agosto de 1995 y el 29 de noviembre de 1999, respectivamente, no se ha cumplido la obligación de comunicación prevista en el artículo 17.

123. El informe de 14 de agosto de 1995 no puede ser considerado, en cuanto a su contenido, un informe a efectos del artículo 17, puesto que, como la Comisión ha afirmado acertadamente, sólo contiene una descripción de las disposiciones nacionales adoptadas en ejecución de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101 y no los conocimientos técnicos, las experiencias y resultados específicamente necesarios según el artículo 17. Por cuanto respecta al informe más reciente, tampoco puede ser considerado como tal puesto que no fue enviado hasta después de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.

124. Además, según la información aportada por el propio Gobierno portugués, los dos informes son los previstos en el *artículo 18*[43] de la Directiva 75/439 en la versión de la Directiva 87/101. Ahora bien, la adaptación del Derecho interno al artículo 18 no es objeto del presente procedimiento por incumplimiento, por lo que no procede abordar la cuestión de en qué medida se han cumplido las obligaciones establecidas en dicho artículo con los informes citados por el Gobierno portugués.

125. Por ello, procede acoger también la cuarta imputación.

V. Costas

126. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Por haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Portuguesa y al haber sido desestimados en lo esencial los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

43 — El artículo 18 trata de los informes sobre el estado de la gestión de los aceites usados, mientras que el artículo 17 versa sobre los conocimientos técnicos y las experiencias y resultados que se desprendan de la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva.

VI. Conclusión

127. En virtud de todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 6, apartado 2, en el artículo 8, apartado 2, letra a), en el artículo 13 y en el artículo 17 de la Directiva 75/439/CEE en la versión modificada por la Directiva 87/101/CEE, así como en virtud de los artículos 10 CE, párrafo primero, y 249 CE, párrafo tercero,

— al no haber adoptado las disposiciones que establezcan que no podrá concederse autorización a las empresas que regeneren aceites usados o que los utilicen como combustible más que cuando la autoridad competente se haya cerciorado de que se han tomado todas las medidas apropiadas de protección de la salud en el ámbito del uso de aceites usados como combustible, incluida la utilización de la mejor tecnología disponible que no implique costes excesivos en el ámbito de las actividades de regeneración de aceites usados y de utilización de aceites usados como combustibles;

— al no haber establecido que la gestión de residuos de la combustión de los aceites usados requiere una autorización que se refiera, en particular, a los tipos y cantidades de residuos, las disposiciones técnicas, las precauciones que deberán tomarse en materia de seguridad, el lugar de eliminación y el método de tratamiento, y que podrá concederse para una duración determinada, renovarse y estar sujeta a condiciones y obligaciones, como

se desprende del artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE y, a partir del 27 de junio de 1995, de acuerdo con el artículo 9 de la Directiva 75/442/CEE, el cual, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE y en virtud de lo dispuesto en la Directiva 91/689/CEE, sustituyó al artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE;

— al no haber dispuesto un control periódico de las empresas que regeneren aceites usados o que los utilicen como combustible, ni tampoco el examen de la evolución del estado de la tecnología y/o del medio ambiente con vistas a la revisión, si fuere necesario, de las autorizaciones concedidas a dichas empresas;

— al no haber comunicado a la Comisión la información relativa a los conocimientos técnicos, ni tampoco las experiencias y resultados adquiridos a través de la aplicación de las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva 75/439/CEE, en la versión modificada por la Directiva 87/101/CEE.

2) Desestime el recurso en todo lo demás.

3) Condene en costas a la República Portuguesa.