SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de marzo de 1993 *

En el asunto C-155/91,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Rolf Wägenbaur, Cosejero Jurídico principal, e Ingolf Pernice, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por el Sr. Jorge Campinos, Jurisconsulto, asistido por el Sr. Kieran Bradley, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte coadyuvante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Arthur Alan Dashwood, Director del Servicio Jurídico, y la Sra. Jill Aussant, administradora principal de dicho Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Jörg Käser, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado por los Sres. Alberto José Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y Antonio Hernández-Mora, Abogado del Estado, del Servicio Jurídico del Estado ante el

* Lengua de procedimiento: francés.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; C. N. Kakouris, M. Zuleeg y J. L. Murray, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco y P. J. G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sr. H. von Holstein, secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 25 de noviembre de 1992;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de diciembre de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de junio de 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32).

2 La Directiva 75/442 estableció, a escala comunitaria, una regulación relativa a la eliminación de los residuos. Para tener en cuenta la experiencia adquirida en la aplicación de dicha Directiva por los Estados miembros, la Comisión presentó, el 16 de agosto de 1988, una propuesta dirigida a la adopción de la Directiva 91/156, antes citada. La base jurídica escogida por la Comisión fue el artículo 100 A del Tratado. Sin embargo, el Consejo alcanzó una orientación común tendente a basar la futura Directiva en el artículo 130 S del Tratado. A pesar de las objeciones formuladas por el Parlamento Europeo, que, consultado por el Consejo con arreglo al artículo 130 S, había considerado adecuada la base jurídica escogida por la Comisión, el Consejo adoptó la Directiva de que se trata en virtud del artículo 130 S del Tratado.

3 En apoyo de su recurso, la Comisión alega un motivo único derivado de la errónea elección de la base jurídica de la Directiva de que se trata. El Parlamento, que interviene en apoyo de las pretensiones de la Comisión, solicita además la anulación del artículo 18 de la Directiva.

4 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Acerca de la base jurídica

5 La Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo, alega sustancialmente que la Directiva tiene por objeto tanto la protección del medio ambiente como el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. En consecuencia, la Directiva habría debido ser adoptada únicamente en virtud del artículo 100 A del Tratado, al igual que la Directiva relativa a los residuos de la industria de dióxido de titanio que fue objeto de la sentencia de 19 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867; en lo sucesivo «sentencia "dióxido de titanio"»).

6 El Consejo mantiene por el contrario que el artículo 130 S del Tratado constituye la base jurídica pertinente de la Directiva 91/156, que, habida cuenta de su finalidad y de su contenido, está dirigida en lo esencial a la protección de la salud y del medio ambiente.

7 Según una jurisprudencia ya reiterada, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véase la reciente sentencia de 7 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-295/90, Rec. p. I-4193, apartado 13).

8 En cuanto a la finalidad perseguida, los considerandos cuarto, sexto, séptimo y noveno de la Directiva 91/156 resaltan que, para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente, los Estados miembros deberán adoptar medidas encaminadas a limitar la producción de residuos, a fomentar su reciclado y su reutilización como materias primas, y que deberán ser capaces de garantizar por sí mismos la eliminación de sus residuos y de reducir los movimientos de éstos.

9 En cuanto al contenido de la Directiva, debe observarse que ésta obliga a los Estados miembros, en especial, a fomentar la prevención o la reducción de la producción de residuos, su valorización y su eliminación sin riesgos para la salud del hombre y el medio ambiente, y a prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos (artículos 3 y 4). La Directiva obliga de esta forma a los Estados miembros a establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que permita tanto a la Comunidad en su conjunto como a cada Estado miembro ser autosuficiente para la eliminación de sus residuos en una de las instalaciones más próximas (artículo 5). Para realizar dichos objetivos, los Estados miembros elaborarán planes de gestión de los residuos y podrán impedir los movimientos de residuos que no se ajusten a dichos planes (artículo 7). Finalmente, la Directiva obliga a los Estados miembros a someter a las empresas y las instalaciones de eliminación a regímenes de autorización, de registro y de control (artículos 9 a 14) y confirma, en materia de eliminación de residuos, el principio de «quien contamina paga», enunciado por el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado (artículo 15).

10 Los elementos precedentes revelan que, por su finalidad y su contenido, la Directiva controvertida tiene por objeto asegurar la gestión de los residuos, tanto si son de origen industrial como doméstico, conforme a las exigencias de protección del medio ambiente.

11 La Comisión añade no obstante que la Directiva aplica el principio de libre circulación de los residuos destinados a ser valorizados y somete a requisitos adecuados al mercado interior la libre circulación de los residuos destinados a ser eliminados.

12 Es cierto que los residuos, reciclables o no, deben ser considerados como productos cuya circulación, con arreglo al artículo 30 del Tratado no debe ser, en principio, obstaculizada (sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión/Bélgica, C-2/90, Rec. p. I-4431, apartado 28).

13 No obstante, el Tribunal de Justicia ha afirmado que exigencias imperativas relacionadas con la protección del medio ambiente justifican excepciones a la libre circulación de los residuos. En este contexto, el Tribunal de Justicia reconoció que el principio de corrección, preferentemente en la fuente, de los ataques al medio ambiente, principio establecido para la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, implica que corresponde a cada región, municipio u otra entidad local adoptar las medidas adecuadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la eliminación de sus propios residuos; éstos deben pues ser eliminados tan cerca como sea posible del lugar de su producción, con el fin de limitar su transporte en todo lo posible (sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 34).

14 La aplicación de estas orientaciones constituye el objeto de la Directiva. La misma consagra, en particular en su artículo 5, el principio de la proximidad del lugar de eliminación de los residuos en relación con el de su producción, para asegurar, en todo lo posible, que cada Estado miembro proceda a la eliminación de sus propios residuos. Por lo demás, el artículo 7 de la Directiva permite a los Estados miembros impedir los movimientos de residuos, destinados a ser valorizados o a ser eliminados, que no se ajusten a sus planes de gestión.

15 En estas circunstancias, la Directiva no puede ser considerada como dirigida a realizar la libre circulación de los residuos dentro de la Comunidad, como por otra parte reconoció en la vista la Comisión.

16 La Comisión aduce además que la Directiva conduce a una aproximación de las legislaciones en la medida en que establece, en su artículo 1, una única y misma definición de los residuos y de las actividades relacionadas con éstos. En este contexto, la Comisión remite en particular al quinto considerando de la Directiva, según el cual una disparidad entre las legislaciones de los Estados miembros en lo relativo a la eliminación y la valorización de los residuos puede afectar a la calidad del medio ambiente y al buen funcionamiento del mercado interior.

17 La Comisión alega, finalmente, el hecho de que la Directiva contribuye igualmente a la armonización de las condiciones de competencia, tanto en el nivel de la producción industrial como en el de la actividad de eliminación de los residuos. Al respecto, la Comisión sostiene que esta Directiva pone fin en cierta medida a las ventajas de que disfrutan las industrias de determinados Estados miembros, en el orden de los costes de producción, en virtud de normativas sobre el tratamiento de los residuos menos rigurosas que en otros Estados miembros. De esta forma, el texto del artículo 4, que prevé la valorización y la eliminación de los residuos «sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora», es suficientemente preciso para garantizar, si es fielmente aplicado por los Estados miembros, que las cargas de los operadores económicos sean en adelante ampliamente equivalentes en todos los Estados miembros.

18 Debe ciertamente reconocerse que determinadas disposiciones de la Directiva, y en particular las definiciones formuladas en su artículo 1, tienen incidencia en el funcionamiento del mercado interior.

19 No obstante, y en contra de lo que mantiene la Comisión, el solo hecho de que el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior sea afectado no basta para que el artículo 100 A del Tratado sea aplicable. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se sigue que la utilización del artículo 100 A no se justifica cuando el acto que ha de adoptarse sólo tiene accesoriamente el efecto de armonizar las condiciones del mercado en el interior de la Comunidad (sentencia de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-4529, apartado 17).

20 Así sucede en el presente caso. La armonización prevista por el artículo 1 de la Directiva tiene por objeto principal asegurar, con el designio de proteger el medio

ambiente, la eficacia de la gestión de los residuos en la Comunidad, sea cual fuere su origen, y sólo accesoriamente tiene efectos en las condiciones de competencia y de los intercambios. Por esta razón, esta Directiva se diferencia de la Directiva 89/428/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se fijan las modalidades de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos industriales procedentes del dióxido de titanio (DO L 201, p. 56), que fue objeto de la sentencia «dióxido de titanio», antes citada, y que trata de aproximar las reglas nacionales relativas a las condiciones de producción en un sector determinado de la industria, con el fin de eliminar las distorsiones de competencia en dicho sector.

21 En estas circunstancias, debe considerarse que la Directiva impugnada fue válidamente adoptada en virtud únicamente del artículo 130 S del Tratado. El motivo fundado en la errónea elección de la base jurídica de la Directiva debe, en consecuencia, ser desestimado.

Acerca del artículo 18 de la Directiva

22 El Parlamento solicita la anulación del artículo 18 de la Directiva 91/156, por el motivo de que el procedimiento del Comité de Reglamentación previsto en dicho artículo no es conforme con el Tratado.

23 Según el párrafo tercero del artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes litigantes.

24 Debe observarse que, mientras que las pretensiones de la Comisión se dirigen a la anulación de la Directiva 91/156, las pretensiones del Parlamento tienden a la anulación del artículo 18 de la Directiva por motivos completamente distintos de los alegados por la Comisión. No puede, en consecuencia, considerarse que estas últimas pretensiones tengan el mismo objeto que las de la Comisión, y debe por tanto declararse su inadmisibilidad.

25 Del conjunto de las anteriores consideraciones resulta que el recurso debe ser desestimado.

Costas

26 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas. Con arreglo al apartado 4 del artículo 69 del mismo Reglamento, el Reino de España y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la Comisión. El Reino de España y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.**

Due Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de marzo de 1993.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due