rados como productos cuya circulación, con arreglo al artículo 30 del Tratado, no debe ser, en principio, obstaculizada, la Directiva cuestionada no puede ser considerada como dirigida a realizar la libre circulación de estos productos, pues ella aplica, más bien al contrario, el principio de corrección, preferentemente en la fuente, de los ataques al medio ambiente; principio establecido en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, para la acción de la Comunidad en materia del medio ambiente. La Directiva podía, por tanto, adoptarse válidamente en virtud únicamente del artículo 130 S del Tratado.

El hecho de que determinadas disposiciones de la Directiva tengan incidencia sobre el funcionamiento del mercado común no basta para que sea aplicable el artículo 100 A del Tratado. En efecto, basarse en esta disposición no está justificado cuando, como en el presente caso, el acto que ha de adoptarse sólo tiene accesoriamente el efecto de armonizar las condiciones del mercado en el interior de la Comunidad.

3. Según el párrafo tercero del artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia (CEE), las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las de una de las partes litigantes. No se cumple este requisito cuando las pretensiones de la parte coadyuvante se apartan de las de la parte que pretende apoyar, que solicita la anulación de un acto en su totalidad, en la medida en que, amparándose en fundamentos jurídicos ajenos realmente a los formulados por esta última parte, sólo tiene por objeto la anulación de las disposiciones del acto impugnado.

# INFORME PARA LA VISTA
## presentado en el asunto C-155/91 *

## I. Hechos

1. La acción comunitaria en relación con los residuos tiene su origen en el programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, adoptado mediante una declaración del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 22 de noviembre de 1973 (DO C 112, p. 1). Dicha declaración contemplaba, entre otras, una acción relativa a los residuos industriales y los residuos de consumo. De acuerdo con los artículos 100 y 235 del Tratado CEE, el Consejo adoptó, el 15 de julio de 1975, la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 194, p. 39, EE 15/01, p. 129).

Habida cuenta de la experiencia adquirida en la aplicación de dicha Directiva por los

* Lengua de procedimiento: francés.

Estados miembros, la Comisión presentó al Consejo, el 16 de agosto de 1988, una propuesta de Directiva basada en el artículo 100 A del Tratado, y tendente a modificar la Directiva de 1975 antes citada (DO C 295, p. 3). El 25 de mayo de 1989, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Comisión aunque introduciendo en ella determinadas modificaciones (DO C 158, p. 232). El 23 de noviembre de 1989, la Comisión modificó su propuesta teniendo en cuenta el dictamen del Parlamento (DO C 326, p. 6). Tras haber establecido una «orientación común», el Consejo consultó al Parlamento, mediante escrito de 9 de julio de 1990, acerca de la procedencia de la elección del artículo 130 S del Tratado como base jurídica de la Directiva propuesta. En una resolución adoptada el 22 de febrero de 1991, el Parlamento denegó la pertinencia de la base jurídica propuesta por el Consejo y consideró que la Directiva debería basarse en el artículo 100 A del Tratado (DO C 72, p. 232). El 18 de marzo de 1991, el Consejo adoptó la Directiva 91/156/CEE por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32), optando como base jurídica por el artículo 130 S del Tratado, en lugar del artículo 100 A que había propuesto la Comisión.

2. La Directiva controvertida contiene en su artículo 1 una lista de definiciones comunes de determinados términos básicos, incluidos los conceptos de residuos, de eliminación y de valorización. A continuación, el artículo 2 define el ámbito de aplicación de la Directiva, precisando que la regulación de la gestión de determinadas categorías de residuos podrá ser objeto de Directivas específicas.

Según el artículo 3, los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para fomentar, en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de residuos y de su nocividad, y, en segundo lugar, la valorización de los residuos o de su utilización como fuente de energía.

El artículo 4 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente. Los Estados miembros adoptarán además las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de los residuos.

Según el apartado 1 del artículo 5, los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas, en cooperación con otros Estados miembros si ello es necesario o conveniente, para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos, Dicha red deberá permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos. En virtud del apartado 2 del artículo 5, la red contemplada en el apartado 1 deberá permitir además la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y de las tecnologías más adecuados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

Para realizar los objetivos contemplados en los artículos 3, 4 y 5, las autoridades competentes están obligadas, con arreglo al artículo 7, a establecer uno o varios planes de gestión de residuos. A ese efecto, los Estados miembros colaborarán en su caso con los otros Estados miembros y con la Comisión. Los Estados miembros podrán tomar las medidas necesarias para evitar los movimientos de residuos que no se ajusten a sus planes de gestión de residuos. Informarán de dichas medidas a la Comisión y a los Estados miembros.

La Directiva especifica, además, la obligación de los Estados miembros de someter a todo establecimiento o empresa de tratamiento de residuos, incluida la valorización, a una autorización, aun cuando permite, con determinados requisitos, que se dispense de dicha autorización a los establecimientos que llevan a cabo la eliminación de sus residuos o que valorizan residuos (artículos 9 a 11). Los establecimientos o empresas que recogen o transportan residuos con carácter profesional deberán cuando menos estar registrados ante las autoridades competentes, todos ellos estarán sometidos a controles periódicos (artículo 13), en tanto que únicamente quienes realicen la eliminación o la valorización deberán llevar un registro de cantidad, naturaleza y origen de los residuos así como de otros detalles de su actividad (artículo 14).

El artículo 18 prevé que la Comisión estará asistida, para determinadas medidas de aplicación, por un Comité que corresponde al procedimiento III, modalidad a), de la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 197, p. 33).

Finalmente, la Directiva contiene anexos relativos a las categorías de residuos y a las operaciones de eliminación y de valorización.

## II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

1. El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de junio de 1991.

2. Mediante autos de 30 de setiembre y de 5 de noviembre de 1991, el Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones del Consejo y la del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

3. La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule la Directiva 91/156 del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos;

— declare que las disposiciones de dicha Directiva seguirán siendo aplicables hasta la adopción por el Consejo de una Directiva, conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia en el presente asunto;

— condene en costas al Consejo.

El *Parlamento Europeo*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule la Directiva 91/156 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, en cuanto se fundó en una base jurídica errónea;

— anule el artículo 18 de la Directiva 91/156, en cuanto el procedimiento del Comité de Reglamentación en él previsto no es conforme con el Tratado;

— condene en costas a la parte demandada.

El *Consejo* solicita al Tribunal de Justicia que:

— desestime el recurso por infundado;

— condene en costas a la parte demandante.

El *Reino de España*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— desestime el recurso de anulación de la Directiva 91/156 interpuesto por la Comisión;

— condene en costas a la Institución demandante, incluidas las de la parte coadyuvante.

4. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

## III. Motivos y alegaciones de las partes

1. La *Comisión* funda su recurso en un vicio sustancial de forma sancionado por el Tratado CEE, por el hecho de que la Directiva 91/156 está basada en el artículo 130 S del Tratado en lugar del artículo 100 A del mismo Tratado.

La Comisión recuerda al respecto que el Artículo 100 A prevé que el Consejo decidirá por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, mientras que el artículo 130 S prevé que el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. La controversia sobre la base jurídica no es por tanto, a juicio de la Comisión, de alcance puramente formal ya que los artículos 100 A y 130 S contienen reglas diferentes para la formación de voluntad del Consejo y para la participación del Parlamento en el proceso decisorio.

a) Criterios para determinar la base jurídica de un acto comunitario

Al respecto, la Comisión alega que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo, C-62/88, Rec. p. I-1527, apartado 13, y de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, C-300/89, Rec. p. I-2867, apartado 10, denominada «dióxido de titanio»), la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos

susceptibles de control jurisdiccional. De esta forma, la Comisión considera que no es el objetivo principal de un acto lo que determina la elección de la base jurídica °criterio cuya apreciación está siempre sometida a consideraciones de carácter subjetivo°, sino, en primer lugar, el objeto o, en otros términos, el contenido y los efectos del acto en relación con la especificidad de las disposiciones del Tratado de que se trata. No procede por tanto tratar de determinar la finalidad más importante de la Directiva controvertida.

b) La relación entre los artículos 100 A y 130 S

La Comisión precisa a continuación que el objeto del artículo 100 A es dotar a la Comunidad de un instrumento adecuado y eficaz para alcanzar el objetivo del artículo 8 A. De esta forma, establece, además de disposiciones especiales relativas al procedimiento, requisitos de fondo específicos para la armonización de legislaciones que habrá de efectuarse con esa finalidad:

— la armonización deberá realizarse a un nivel elevado, en lo que atañe a las disposiciones nacionales relativas a determinadas exigencias no económicas susceptibles bien de justificar, en su caso, el mantenimiento de obstáculos al comercio entre los Estados miembros, bien de crear distorsiones de competencia; entre dichas exigencias se mencionan, en particular, las de la protección del medio ambiente (apartado 3);

— las posibilidades de que un Estado miembro aplique normas más rigurosas se restringen a fin de asegurar que el funcionamiento del mercado interior no sea puesto en peligro: las disposiciones nacionales deberán responder a exigencias «importantes» y están sometidas a un procedimiento de control por la Comisión y en su caso por el Tribunal de Justicia (apartado 4).

La Comisión mantiene que el artículo 100 A sustituye, por su régimen equilibrado que permite conciliar los dos objetivos de protección del medio ambiente y de establecimiento del mercado interior, al artículo 100 y eventualmente a los artículos 100 y 235, en los cuales había basado el Consejo la legislación de que se trata antes de la entrada en vigor del Acta Unica. La referencia expresa al medio ambiente en su apartado 3 sólo constituye, por otra parte, la expresion más concreta y reforzada, con el fin de asegurar su aplicación efectiva, del principio general recogido en el apartado 2 del artículo 130 R, según el cual todas las medidas comunitarias deben responder a las exigencias de protección del medio ambiente.

La Comisión considera que el objeto del artículo 130 S es, en cambio, dotar a la Comunidad de una competencia expresa, y subsidiaria, para cualquier otra acción incluida en la política de medio ambiente que debe llevarse a nivel comunitario. Ello se manifiesta ya en su propia redacción. En lugar de obligar al Consejo a adoptar medidas precisas o a realizar un objetivo específico, le confiere entera discrecionalidad para definir si es necesaria una acción y qué acción considera eventualmente necesaria. Además, los artículos 130 R y 130 T definen los requisitos conforme a los cuales dicha acción deberá ser emprendida y el límite de sus

efectos. Dos disposiciones son especialmente significativas al respecto:

— La primera frase del apartado 4 del artículo 130 R, que somete la acción de la Comunidad al principio de subsidiariedad.

La Comunidad actúa en materia de medio ambiente en la medida en que los objetivos pueden conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros aislados. Es evidente que esta cuestión ni siquiera se plantea en cualquier supuesto en el que se trata de crear las condiciones de un mercado interior sin fronteras y sin distorsiones de competencia.

— El artículo 130 T, que autoriza a los Estados miembros a mantener o a adoptar, en el ámbito regulado por una legislación comunitaria adoptada en virtud del artículo 130 S, medidas de mayor protección compatibles con el Tratado; ahora bien, dicha disposición no puede abarcar los actos en materia de armonización de las legislaciones que tengan por objeto asegurar la realización o el funcionamiento del mercado interior.

La Comisión mantiene por tanto que el artículo 100 A constituye una base jurídica específica en relación con el artículo 130 S, respecto a todo acto en el ámbito de la protección del medio ambiente que se sitúe al mismo tiempo en el contexto de la realización o del funcionamiento del mercado interior, cualquiera que sea el objetivo «principal» que pueda intentarse atribuir a dicho acto. El hecho de que el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior esté afectado es por sí solo suficiente para considerar que las disposiciones relativas al artículo 100 A son aplicables. A juicio de la Comisión, es el efecto de la Directiva de que se trata lo que parece determinar la elección del artículo 100 A como base jurídica de un acto que, cualesquiera sean sus otras finalidades, afecta al mercado interior.

c) El análisis de la Directiva 91/156

La Comisión señala seguidamente que la Directiva 91/156 satisface los requisitos del artículo 100 A del Tratado. Según la Comisión, deben satisfacerse tres criterios para que una medida comunitaria relativa a la protección del medio ambiente entre en el ámbito del artículo 100 A del Tratado. Sería preciso demostrar

— que se trata de una acción de armonización de disposiciones nacionales;

— que la medida sirve por su objeto a la realización o al funcionamiento del mercado interior;

— que no existe disposición alguna más específica en el ámbito del mercado interior.

En lo que atañe al primer elemento, la Comisión alega que la Directiva establece una

única y misma definición de los residuos y de las actividades relativas a los mismos (productor, poseedor, gestión, eliminación, valorización, recogida) para todos los Estados miembros. Más allá de esta armonización que puede tener una incidencia directa en los movimientos de los productos (mercancías/residuos), la Directiva prevé, además, reglas comunes relativas a las condiciones de producción industrial, al tratamiento de los residuos y, en especial, a los movimientos de los residuos. De esta forma, por su contenido, la Directiva afecta a la aproximación de las condiciones de competencia, por una parte, y a la supresión de los obstáculos al comercio entre los Estados miembros, por otra, es decir, los dos elementos constitutivos del mercado interior.

En lo que se refiere a la aproximación de las condiciones de competencia, la Comisión remite en particular a las obligaciones de los Estados miembros de fomentar la prevención o la reducción de los residuos [letra a) del apartado 1 del artículo 3] y de adoptar las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de los residuos (párrafo segundo del artículo 4), lo que excluye que las industrias de un Estado miembro disfruten de ventajas a nivel de costes de producción por el hecho de que la regulación relativa al tratamiento de los residuos sea menos rigurosa. Según la Comisión, los efectos armonizadores de la Directiva respecto a la situación competitiva de las industrias en los Estados miembros resaltan por el hecho de que, en virtud del artículo 15, el poseedor o el productor del producto generador del residuo debe soportar los costes de eliminación.

La Comisión destaca además que, para hacer más concreta la armonización derivada de la obligación del primer párrafo del artículo 4 de la Directiva de asegurar que los residuos sena valorizados o eliminados sin peligro para la salud humana y sin riesgo para el medio ambiente, la Directiva exige que toda operación de tratamiento de residuos sea sometida a una autorización (artículo 9).

En lo que atañe a la supresión de los obstáculos al comercio entre Estados miembros, la Comisión resalta que el objetivo de la Directiva no es naturalmente el fomentar los movimientos de residuos a través de la Comunidad. Según la Comisión, se trata, por el contrario, de limitar dichos movimientos en la medida exigida por la protección del medio ambiente y con arreglo a la obligación de realizar el mercado interior. Por esa razón la Directiva distingue entre los residuos reutilizables, por una parte, y las condiciones de eliminación de los residuos, por otra.

A juicio de la Comisión, todos los residuos y su tratamiento están incluidos en la obligación de los Estados miembros de establecer planes de gestión en colaboración en su caso con los otros Estados miembros y la Comisión (apartados 1 y 2 del artículo 7). Tan sólo los residuos destinados a la eliminación son objeto de disposiciones especiales que implican restricciones a su movimiento (apartado 3 del artículo 7).

En lo que respecta a estos últimos residuos, la Comisión remite a la obligación de los Estados miembros de establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación que permita la eliminación de los residuos en una de las instalaciones más próximas (artículo 5). Ahora bien, gracias a

la armonización a nivel de las instalaciones, el régimen previsto por la Directiva puede garantizar que los movimientos de residuos se reduzcan al mínimo en las condiciones de un verdadero mercado interior.

Por el contrario, en lo que respecta a los residuos reutilizables o que puedan ser valorizados, para los que la Directiva no prevé disposiciones específicas excepto la letra d) del párrafo segundo del artículo 3, sería contrario a los objetivos de la Directiva restringir los transportes de residuos hacia el establecimiento de valorización que ofrezca las mejores condiciones, habida cuenta del precio del transporte.

La Comisión mantienen en consecuencia que la Directiva afecta, no obstante sus objetivos vinculados a la protección del medio ambiente, al establecimiento y al funcionamiento del mercado interior, habida cuenta de las particulares características que presentan los residuos en el orden económico.

Finalmente, la Comisión reitera que el artículo 130 S sólo completa los medios de acción de la Comunidad para las medidas que no tienen un fundamento en alguna otra disposición del Tratado. La fórmula utilizada en el apartado 1 del artículo 130 R — «la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente» — no es por tanto comparable a una política común cuya base jurídica constituiría una *lex specialis* en relación con el artículo 100 A.

Como conclusión, la Comisión considera que el sistema establecido por la Directiva realiza, de modo general y sin perjuicio de las disposiciones especiales de otras Directivas sobre los residuos peligrosos, el principio de libre circulación de los residuos que pueden ser valorizados, y somete a requisitos adecuados al mercado interior la circulación de los residuos destinados a la eliminación. Todo ello se basa en una armonización de las disposiciones nacionales relativas a los requisitos con arreglo a los que puede ser efectuado el tratamiento de los residuos, eliminando así distorsiones de competencia en el mercado interior. La Comisión considera por tanto que únicamente el artículo 100 A es apropiado como base jurídica para dicha Directiva.

d) Sobre los efectos de la anulación

Como sea que la anulación de la Directiva podría generar riesgos considerables para la seguridad jurídica, tanto de los Estados miembros dispuestos a adaptar su Derecho interno a la Directiva, como de los operadores que, teniendo en cuenta dicha adaptación, deben ya tomar decisiones, entre otros aspectos, en el orden de las inversiones, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que aplique por analogía el apartado 2 del artículo 174 y disponga que continúe produciendo efectos la Directiva anulada.

2. El *Parlamento Europeo* recuerda, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la base jurídica de un acto se determina en función de su contenido y de su finalidad y que el Consejo no puede elegir la base jurídica fundándose en una convicción subjetiva de que una de las finalidades perseguidas por el acto es más importante, o «esencial», en relación a la otra o las otras finalidades.

En opinión del Parlamento, las disposiciones materiales de la Directiva afectan a la vez a la gestión de los residuos en la Comunidad y a la protección del medio ambiente. Es evidente, por ejemplo, que el desarrollo de tecnologías limpias y la concepción de los productos que contribuyen lo menos posible a acrecentar la cantidad o la nocividad de los residuos tienen efectos importantes sobre las condiciones de competencia en la producción industrial y, por tanto, en la creación y el funcionamiento del mercado interior. Es igualmente evidente que esas medidas deben contribuir a reducir o a eliminar la contaminación que provocan los residuos resultantes de los procesos industriales. El Parlamento considera por tanto que, por su contenido, la Directiva afecta no sólo a la protección del medio ambiente, sino igualmente a la creación y funcionamiento del mercado interior.

En lo que atañe a los objetivos de la Directiva controvertida, el Parlamento señala que, en el octavo considerando, el Consejo reconoce que son múltiples, sin especificar no obstante el más importante. Mantiene el Parlamento que la Directiva persigue de modo indisociable finalidades propias del mercando interior, a saber, una mejora de las condiciones de competencia, la creación y el funcionamiento de un mercado interior de residuos y el objetivo de una mejor protección del medio ambiente. En estas circunstancias, el Parlamento considera que la Directiva controvertida entra en el ámbito de aplicación del artículo 100 A.

En segundo término, el Parlamento niega la conformidad con el Tratado del procedimiento previsto en el artículo 18 de la Directiva controvertida. Alega al respecto que, en su propuesta inicial de la Directiva (DO 1988, C 295, p. 3), la Comisión había previsto que las modificaciones necesarias para adaptar la Directiva al progreso científico y técnico serían adoptadas siguiendo el procedimiento de Comité consultivo (procedimiento I de la Decisión 87/373, antes citada). Al emitir, el 25 de mayo de 1989, su dictamen sobre dicha propuesta, el Parlamento aprobó el procedimiento de Comité consultivo propuesto (DO C 158, p. 232). En cambio, cuando examinó la modificación de la base jurídica en febrero de 1991, el Parlamento se abstuvo de pronunciarse sobre el procedimiento de Comité de reglamentación [procedimiento III, modalidad a), de la Decisión 87/373, antes citada] que el Consejo se proponía adoptar.

El Parlamento considera que, al adoptar la Directiva 91/156 basándose en el artículo 130 S en lugar del artículo 100 A, el Consejo privó al Parlamento de la posibilidad de manifestarse en segunda lectura acerca de la modificación del procedimiento de Comité previsto por el artículo 18 de la Directiva controvertida. Una conducta como ésta no se ajusta a las formas sustanciales exigidas para la adopción de la Directiva, en cuanto que el procedimiento de cooperación previsto por el artículo 100 A no fue aplicado. Este motivo está subsumido en el que se refiere a la base jurídica de dicha Directiva.

El Parlamento precisa que no impugna la conformidad del artículo 18 de la Directiva con la Decisión 87/373, antes citada. Considera no obstante que el procedimiento del Comité de reglamentación previsto en el artículo 18 no se ajusta al tercer guión del artículo 145 del Tratado, con arreglo al cual el Consejo «podrá [...] reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución». Al respecto, el Par-

lamento alega, en primer lugar, que el Comité de reglamentación es un órgano que no está previsto por el Tratado ni es compatible con su estructura institucional. Si bien es cierto que el Comité no puede adoptar medidas de ejecución, ostenta sin embargo la facultad de impedir que lo haga la Comisión. En opinión del Parlamento, corresponde sin embargo al Consejo reservarse el ejercicio de las competencias de ejecución, y la atribución de dicha potestad a otra entidad constituye una violación del artículo 4 del Tratado. En segundo lugar, el Parlamento considera que en el procedimiento del artículo 18 nada limita la facultad de disentir ejercitada por el Comité en supuestos específicos. Y, en tercer lugar, el procedimiento del Comité de reglamentación no prevé posibilidad alguna de control jurisdiccional de la decisión por la que se reservan las competencias de ejecución al Consejo y vulnera por esa razón la obligación de motivación que incumbe al Consejo.

3. El *Consejo* considera que la Directiva 91/15 fue adoptada con una base jurídica conforme a Derecho y con observancia de los procedimientos previstos al efecto.

a) Criterios para determinar la base jurídica de un acto comunitario

Al respecto, el Consejo remite, en primer lugar, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con arreglo a la cual la base jurídica apropiada de un acto del Consejo debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figura destacadamente la finalidad y el contenido del acto (sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 11, y sentencia «dióxido de titanio», antes citada).

En lo que atañe al primero de esos dos elementos, el Consejo destaca que el Tribunal de Justicia ha aislado generalmente, para determinar la base jurídica de un acto, la finalidad más importante (o «esencial») perseguida por dicho acto. En la sentencia «dióxido de titanio», antes citada, el Tribunal de Justicia, después de comparar efectivamente la importancia respectiva de las dos finalidades comprobadas, decidió que éstas tenían igual importancia, que el contenido de la Directiva era mixto y que no se podían disociar las finalidades y contenidos propios del mercado interior y de la protección del medio ambiente. En opinión del Consejo, hay por tanto que distinguir

— un supuesto normal, en el que el análisis de la finalidad y del contenido de una medida permite identificar su objeto esencial y la base jurídica que corresponde al mismo (incluso si dicha medida persigue al mismo tiempo determinados otros fines secundarios o accesorios), y

— un supuesto excepcional, en el que el análisis de la medida de que se trata conduce a la conclusión de que la misma persigue dos (o varios) fines de igual importancia y que su contenido es mixto, y en el que puede resultar necesario, en razón de la incompatibilidad de las bases jurídicas posibles, realizar una elección entre éstas por razones puramente procedimentales.

El Consejo considera que la tesis de la Comisión, que resalta el «efecto» de la medida de que se trata, equivale a reconocer al mercado interior una prioridad absoluta sobre todos los demás objetivos del Tratado CEE. Casi todos los actos del Consejo pueden producir efectos en el marco del mercado interior o afectan a éste de una forma u

otra. La interpretación de la Comisión podría tener el efecto de disminuir considerablemente la utilización de numerosos artículos del Tratado además del artículo 130 S.

b) Análisis de la Directiva 91/156

El Consejo señala a continuación que el análisis de la finalidad y del contenido de la Directiva 91/156 pone de manifiesto cinco consideraciones principales que demuestran que dicha Directiva implica una acción de la Comunidad en materia de medio ambiente en el sentido del artículo 130 R del Tratado.

En este sentido, el Consejo destaca, en primer lugar, la inexistencia en la Directiva controvertida de una disposición como la del artículo 1 de la Directiva 89/428/CEE, de 21 de junio de 1989 («dióxido de titanio»; DO L 201, p. 56), que yuxtapone, sin indicar su importancia relativa, los fines de protección del medio ambiente y de mejora de las condiciones de competencia.

El Consejo observa, en segundo lugar, que la Directiva contempla, salvo las exclusiones expresas previstas en el artículo 2, *todos* los residuos y no solamente los residuos resultantes de los procesos industriales o de otras actividades económicas. La producción de residuos domésticos no tiene sin embargo nada que ver con el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior, tanto si se regula con los residuos industriales o separadamente.

Un tercer argumento se sigue, en opinión del Consejo, del carácter general de los nuevos artículos 3 a 5 de la Directiva controvertida. Estos artículos establecen, bien principios que deben ser respetados, bien objetivos que deben ser alcanzados por los Estados miembros a través de medios o de métodos que son a veces indicados, pero no de modo exhaustivo. Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en lo que atañe al contenido de los planes nacionales, que están obligados a establecer con arreglo al nuevo artículo 7 de la Directiva, y por tanto de toda regulación normativa. El Consejo considera por tanto que la Directiva es ante todo una medida que establece una estrategia comunitaria para la gestión de los residuos. Por esta razón, y no porque se trata de una primera fase en el camino de la armonización, la Directiva tiene un carácter general.

El Consejo extrae un cuarto argumento del hecho de que determinadas disposiciones de la Directiva controvertida prevén la facultad de los Estados miembros de limitar la libre circulación de residuos (apartado 1 del artículo 5 y apartado 3 del artículo 7 de la Directiva). En cuanto a los residuos que deben ser eliminados, el Consejo alega que pretender, como hace la Comisión, que una reducción considerable de los movimientos de residuos que deben ser eliminados es una medida que tiene como fin y contenido mejorar las condiciones de competencia y contribuir al establecimiento del mercado interior, carece de fuerza de convicción. En cuanto a los residuos reutilizables o que pueden ser valorizados, el Consejo considera, por una parte, que el apartado 3 del artículo 7, que permite a los Estados miembros impedir los movimientos de residuos que no se ajusten a los planes de gestión, es aplicable a los movimientos de esta clase de residuos y por otra parte, que tales interferencias en la libre circulación de los resi-

duos, si bien son ciertamente justificables como elementos de una acción específica en materia de medio ambiente, no contribuyen en absoluto al establecimiento o al funcionamiento del mercado interior.

En cuanto a la quinta consideración, que tiene relación con el principio «el que contamina paga» establecido por el artículo 15 de la Directiva, el Consejo resalta que este artículo se limita a precisar quién debe cargar con los costes, y también en este caso se ofrece una opción a los Estados miembros. Si un Estado miembro impone el coste al poseedor, mientras que otro Estado lo impone al productor, el Consejo no ve de qué forma se habrán armonizado las condiciones de competencia.

Como conclusión, el Consejo mantiene que el contenido de la Directiva, a la luz de las consideraciones antes expuestas, pone de manifiesto con toda evidencia un fin esencial que es el de la protección de la salud y del medio ambiente. Unicamente en la medida en que dicho fin lo permite, la Directiva contiene una determinada armonización de las legislaciones nacionales en el ámbito de la gestión de los residuos (armonización ya iniciada por la Directiva 75/442). Según el Consejo, ésta no establece normas para las empresas con el fin de impedir distorsiones de competencia y obstáculos a los intercambios, sino que representa una acción positiva y global de la Comunidad en materia de protección de la salud y del medio ambiente.

c) La opción entre el artículo 130 S y el artículo 100 A

Para responder a la cuestión de cuál es la base jurídica apropiada para una Directiva que, aún produciendo efectos en el ámbito del mercado interior, tiene como finalidad esencial la protección de la salud y del medio ambiente, el Consejo recuerda en primer lugar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto «dióxido de titanio», antes citado, en cualquier caso debe excluirse una combinación de los artículos 100 A y 130 S.

En lo que atañe al artículo 130 S, el Consejo resalta a continuación que el Título VII del Tratado, integrado por los artículos 130 R, 130 S y 130 T, es expresión de una política completa, como la política regional o social, y representa un objetivo de la Comunidad que existe con independencia de las otras políticas, así como de la realización del mercado interior. A juicio del Consejo, el artículo 130 R establece los principios que deben guiar la acción comunitaria en materia de medio ambiente y, entre otros, el de que dicha acción no se produzca de modo aislado. Pero, en opinión del Consejo, este apartado no establece ciertamente la modalidad primordial de acción.

En lo que atañe al artículo 100 A, el Consejo observa que el establecimiento del mercado interior no está previsto con el fin de proteger el medio ambiente. Por el contrario, la actividad económica e industrial acrecentada a la que dicho mercado se considera debe llevar, podría traducirse en una degradación del medio ambiente, dado que la aproximación de las condiciones de competencia y la eliminación de los obstáculos a la libre circulación podría tener lugar a no importa qué nivel de protección. La razón de ser del apartado 3 del artículo 100 A es prevenir tal degradación. Ahora bien, en los supuestos en que se trata de una armonización de las legislaciones nacionales en materia de protección del medio ambiente a los fines de la instauración del mercado inte-

rior, el artículo 100 A es la base jurídica adecuada. Por el contrario, en la medida en que sea precisa una armonización de legislaciones para realizar los objetivos de una protección eficaz del medio ambiente, con observancia de los requisitos del mercado interior, el artículo 130 S debe aplicarse.

El Consejo destaca además que, si el apartado 3 del artículo 100 A le permite perseguir los objetivos de protección del medio ambiente, ello debe ser dentro del ámbito de aplicación de dicho artículo y no fuera del mismo. Ahora bien, una medida que privilegie el medio ambiente en detrimento de la libre circulación de los residuos difícilmente podría basarse únicamente en el artículo 100 A, dado que la misma sería incompatible con su propia finalidad.

Finalmente, el Consejo alega que la argumentación formulada por la Comisión justificaría la utilización del artículo 100 A en la casi totalidad de los supuestos, ya que toda disparidad, existente o potencial, entre las disposiciones nacionales que afectan a no importa qué actividad económica podría tener una incidencia, directa o indirecta, en las condiciones de competencia. Una tal evolución no sería jurídicamente correcta ni políticamente deseable.

d) Respuesta al escrito de intervención del Parlamento Europeo

En lo que atañe al motivo fundado en una base jurídica errónea, el Consejo remite a su argumentación antes expuesta.

En la medida en que el Parlamento impugna, mediante su segundo motivo, la conformidad con el Tratado del artículo 18 de la Directiva impugnada, aún reconociendo la conformidad de dicha disposición con la Decisión 87/373, antes citada, el Consejo considera que el Parlamento impugna implícitamente la conformidad con el Tratado de esta última Decisión. Ahora bien, como sea que esta Decisión no se impugna por la Comisión en el presente asunto —y tampoco la Comisión impugna el artículo 18 de la Directiva controvertida—, es opinión del Consejo que el Parlamento va manifiestamente más allá de las pretensiones «que apoyen o se opongan a las de una de las partes», a las que está obligado a limitarse un coadyuvante con arreglo al apartado 5 del artículo 93 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Por esa razón, dicho motivo debe ser declarado inadmitido.

El Consejo aduce la inadmisibilidad de dicho motivo por una segunda razón, a saber, la carencia de elementos de prueba aportados por el Parlamento que trataran de demostrar que ha sido violada una de sus prerrogativas. El Consejo destaca que, en su sentencia de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo (C-70/88, Rec. p. I-4529), apartado 20, el Tribunal de Justicia desestimó este motivo y señaló al respecto que el Parlamento no había aportado elemento alguno tendente a demostrar una violación de sus prerrogativas.

En el supuesto no obstante de que el Tribunal de Justicia declarara la admisibilidad de este motivo, el Consejo alega que el tercer guión del artículo 145 del Tratado no contiene exigencia ni limitación alguna relativa a las modalidades a las cuales puede el Consejo someter las competencias de ejecución que confía a la Comisión. En opinión del Consejo, es evidente que el procedimiento III, modalidad a), de la Decisión 87/373, establecido en el artículo 18 de la Directiva controvertida, confiere una competencia de ejecución a la Comisión, conforme a determinadas modalidades establecidas por dicha Decisión.

Ahora bien, a juicio del Consejo, toda la argumentación del Parlamento parece apoyarse en la hipótesis de que dicho procedimiento constituye en esencia una reserva directa de competencias por el Consejo para sí mismo, reserva que, al sólo ser posible en casos específicos, debería ser debidamente motivada. El Consejo considera que esta tesis descansa en una deformación básica de la naturaleza del procedimiento III, modalidad a). En este sentido, alega el Consejo que, si el Comité previsto por dicho procedimiento emite un dictamen negativo sobre las medidas propuestas, de modo que la Comisión tenga que presentar una propuesta al Consejo, éste dispone, según el acto de base, de un máximo de tres meses para decidir. Si, en dicho plazo, el Consejo no llega a reunir una mayoría cualificada en favor de la propuesta, o la unanimidad para modificarla, la Comisión debe proceder a la adopción de las medidas propuestas. De esta forma, únicamente mediante una decisión adoptada por unanimidad podría el Consejo evitar que la medida de ejecución proyectada por la Comisión sea efectivamente adoptada. Este procedimiento, que no garantiza por tanto en absoluto que la potestad decisoria sea ejercida por el Consejo en el caso de un dictamen negativo del Comité, representa una auténtica competencia de ejecución de la Comisión.

En opinión del Consejo, esta situación fue puesta de relieve por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo (16/88, Rec. p. I-3457), en la que afirmó a propósito del procedimiento II (Comité de gestión) que éste «tiene el efecto de permitir que el Consejo sustituya la acción de la Comisión por la suya propia». El Consejo considera que el verbo «permitir» utilizado por el Tribunal de Justicia es la palabra justa, ya que el procedimiento ofrece al Consejo la posibilidad de actuar, pero no excluye que termine mediante un acto de la Comisión. El Consejo solicita, por tanto, al Tribunal de Justicia, en el supuesto de que declarara la admisibilidad de este motivo, que lo desestime por infundado.

4. El *Gobierno español* no puede aceptar la tesis de la Comisión sobre el carácter extensivo del artículo 100 A del Tratado, que obligaría a aplicar esta disposición para regular cualquier cuestión de medio ambiente que afectara, incluso de manera incidental, a la realización del mercado interior único. A este respecto, el Gobierno español alega en particular que, como se desprende del propio artículo 130 R, la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente, aunque guiada por el principio de subsidiariedad, tiende en sí a un alto nivel de protección del medio ambiente. Según este Gobierno, dicha acción se produce, además, al margen de cualquier circunstancia de orden económico, social u otro, lo que contrasta con la acción de la Comunidad con vistas a la realización del mercado interior único, en la que influyen valores diferentes del medio ambiente, que es tan sólo un elemento. De ello se sigue, en opinión del Gobierno español, que el Consejo garantiza siempre un nivel elevado de protección del medio ambiente cuando basa su acción en el artículo 130 S, mientras que, en las condiciones del apartado 3 del artículo 100 A, la garantía no es total, ya que ese nivel elevado, según el Tratado, sólo debe ser obligatoriamente respetado por la Comisión en su propuesta, pero no por el Consejo.

En opinión del Gobierno español, el diferente grado de protección del medio ambiente no permite sin embargo introducir un elemento jerárquico en la elección de la base jurídica adecuada al contenido y a los fines del acto comunitario. Es preciso antes

bien observar que la acción comunitaria en materia de medio ambiente se diversifica. Hay, por una parte, una acción propiamente dicha que persigue un objetivo único, la realización de un nivel de protección reforzada del medio ambiente, al margen de toda otra consideración, actualmente inspirado por el principio de subsidiariedad y que se concreta en el artículo 130 S del Tratado; y, por otra parte, una acción que trata de aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia de medio ambiente, en la medida en que las mismas pueden tener una incidencia en el desarrollo de las políticas comunitarias dirigidas a la realización del mercado interior único en el seno de la Comunidad, cuya finalidad es restringir el margen o la libertad de actuación de las Instituciones comunitarias en la elaboración de los actos adoptados con ese fin que pudieran tener incidencia en el medio ambiente, y que debe articularse con el artículo 100 A.

El Gobierno español considera que, en razón de su contenido y de sus objetivos, la Directiva 91/156 constituye un ejemplo completo de lo que representa la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente, es decir, una acción fundada en los principios de acción preventiva, de corrección, prioritariamente en la fuente, de las agresiones al medio ambiente, y del principio «quien contamina paga» (artículo 15 de la Directiva), inspirada en el principio de subsidiariedad, que tiene por objetivo conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, contribuir a la protección de la salud de las personas y asegurar una utilización prudente y racional de los recursos naturales en un nivel elevado de protección del medio ambiente.

Estas consideraciones permiten, en opinión del Gobierno español, excluir que el artículo 100 A sea base adecuada para fundar la Directiva controvertida. En opinión del Gobierno español, no parece razonable que un Estado miembro que deseara continuar aplicando su legislación de medio ambiente en una materia completamente alejada de la competencia o de la libre circulación de mercancías, deba seguir a tal efecto el procedimiento indicado en el apartado 4 del artículo 100 A hasta obtener la autorización de la Comisión.

Por lo demás, el Gobierno español cita determinados actos comunitarios [Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, DO L 336, p. 1; Directiva 90/656/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, relativa a las medidas transitorias aplicables en Alemania en lo referente a determinadas disposiciones comunitarias en materia de protección del medio ambiente, DO L 353, p. 59; Reglamento (CEE) nº 594/91 del Consejo, de 4 de marzo de 1991, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, DO L 67, p. 1], actos que tienen todos incidencia, bien en el ámbito de la competencia, bien en el de la eliminación de los obstáculos a la circulación de las mercancías en la Comunidad, y que fueron adoptados de acuerdo con el artículo 130 S del Tratado, la base específica en materia de medio ambiente.

M. Zuleeg
Juez Ponente