CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 25 de marzo de 1999 *

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa, al no haber adoptado y/o comunicado a la Comisión todas las medidas exigidas para atenerse al artículo 6 de la Directiva 91/157/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas [1] (en lo sucesivo, «Directiva»), ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.

II. Marco jurídico

2. El artículo 1 de la Directiva dispone:

«La presente Directiva tiene por objeto la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la valorización y la eliminación controlada de las pilas y de los acumuladores usados que contengan las sustancias peligrosas tal y como figuran en el Anexo I.»

3. El artículo 6 de la Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros establecerán programas con vistas a alcanzar los objetivos siguientes:

— reducir el contenido de metales pesados de las pilas y los acumuladores;

— fomentar la comercialización de pilas y acumuladores que contengan menos cantidad de materias peligrosas y/o materias menos contaminantes;

— reducir de manera progresiva, en las basuras domésticas, la cantidad de pilas y acumuladores usados que se mencionan en el Anexo I;

* Lengua original: griego.

1 — DO L 78, p. 38.

— promover la investigación sobre reducción del contenido de materias peligrosas y uso de materias sustitutivas menos contaminantes en las pilas y los acumuladores, así como también sobre los sistemas de reciclado de los mismos;

— eliminación por separado de las pilas y acumuladores usados que se recogen en el Anexo I.

Los programas se establecerán por primera vez por un período de cuatro años a partir del 18 de marzo de 1993. Deberán comunicarse a la Comisión, a más tardar el 17 de septiembre de 1992.

Los programas se revisarán y actualizarán regularmente, como mínimo cada cuatro años, teniendo en cuenta especialmente el progreso técnico, la situación económica y la del medio ambiente. Los programas modificados deberán comunicarse a la Comisión a su debido tiempo.»

III. Hechos

4. El 22 de diciembre de 1992, la Comisión envió al Gobierno francés un escrito en el que le recordaba las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6 de la Directiva y le instaba a enviarle una copia de los programas de que se trata. El Gobierno francés no respondió a dicho escrito.

5. En estas circunstancias, el 3 de julio de 1995 y de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE, la Comisión envió al Gobierno francés un escrito de requerimiento [2] en el que señalaba que, de acuerdo con la información que tenía a su disposición, la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6 de la Directiva e instaba al Gobierno francés a presentar, en el plazo de dos meses, sus observaciones relativas a dicho incumplimiento.

6. Las autoridades francesas respondieron al escrito de requerimiento mediante un escrito de 19 de septiembre de 1995 dirigido a la Comisión, en el que indicaban que estaba en trámite de adopción un Decreto destinado a adaptar el Derecho francés a la Directiva. En concreto, las autoridades francesas indicaban que el procedimiento de adopción se encontraba en la fase de examen por el Consejo de Estado.

7. Por otra parte, mediante escrito de 9 de abril de 1996, las autoridades francesas notificaron un proyecto de Decreto a la Comisión e indicaron que los programas contemplados en el artículo 6 de la Directiva habían sido elaborados y serían firmados en un plazo de uno a dos meses.

2 — Escrito SG(95) D/8446, de 3 de julio de 1995.

8. Al no haber recibido otra información de la República Francesa, el 5 de mayo de 1997 la Comisión emitió un dictamen motivado, [3] en el que reprochaba a dicho Estado haber incumplido sus obligaciones derivadas de dicho artículo, por no haber comunicado los programas a que se refiere el artículo 6 de la Directiva. Paralelamente, la Comisión instaba a la República Francesa a atenerse al dictamen motivado en el plazo de los dos meses siguientes a su notificación.

9. Mediante escrito de 12 de junio de 1997, la República Francesa comunicó a la Comisión que el proyecto de Decreto de adaptación del Derecho interno de dicho Estado a la Directiva estaba sometido al criterio del Primer Ministro y que dicho proyecto contemplaba la entrada en funcionamiento del mecanismo necesario antes del 1 de enero de 1998.

10. Como indicaba el Gobierno francés en su escrito de contestación y admitió la Comisión en su escrito de réplica, la República Francesa adoptó finalmente medidas de adaptación de su Derecho interno a la Directiva. En concreto, adoptó el décret 97-1328, de 30 de diciembre de 1997, que comunicó a la Comisión, como esta misma indicó, el 20 de enero de 1998.

11. Por entender que esta adaptación del Derecho interno a la Directiva, por sí sola, no afectaba al presente procedimiento, que el Gobierno francés no había adoptado todas las medidas necesarias de conformidad con el artículo 6 de la Directiva y que, en todo caso, no le había informado sobre ninguna medida adoptada con el fin de aplicar el artículo 6 de la Directiva, el 14 de mayo de 1998 la Comisión presentó ante el Tribunal de Justicia el presente recurso.

IV. Posturas de las partes

12. La Comisión basa su recurso en el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CE y en el párrafo primero del artículo 5 del mismo Tratado, de conformidad con el cual los Estados miembros destinatarios de una Directiva están obligados a conseguir los resultados perseguidos con ella en el plazo señalado. La Comisión recuerda, asimismo, la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones y los plazos prescritos por las Directivas comunitarias. Por último, la Comisión, en apoyo de su recurso, señala que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede invocar el hecho de no haberse adoptado todavía las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar, en general, su Derecho interno a una Directiva para justificar otro incumplimiento relativo a una obligación específica derivada de dicha Directiva.

13. La Comisión indica que no se discutió, ni podía discutirse, que la República Fran-

3 — Escrito C(97) 640 final, de 5 de mayo de 1997.

cesa no adoptó todas las medidas necesarias para elaborar los programas contemplados en el artículo 6 de la Directiva y/o no las comunicó a la Comisión en los plazos señalados.

14. Asimismo, la demandante señala que, durante el procedimiento administrativo, la República Francesa no puso en su conocimiento ninguna medida que pudiera ser considerada como programa a efectos del artículo 6 de la Directiva, sino que únicamente se limitó a mencionar medidas que se encontraban en fase de preparación. Subraya, asimismo, que determinadas medidas indicadas en el escrito de contestación de la parte demandada no le fueron comunicadas hasta entonces.

15. La Comisión señala además que, prescindiendo del hecho de que la información facilitada por la parte demandada en esa fase del procedimiento es de carácter conciso y general, es evidente que las actividades y normativas reglamentarias descritas por la República Francesa no satisfacen en ninguna medida la obligación de elaboración de programas a efectos del artículo 6 de la Directiva, tal como dicha obligación ha sido definida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La demandante alega que para llegar a esa conclusión no es necesario ni procedente examinar de manera pormenorizada las citadas medidas, puesto que de su descripción se desprende de manera manifiesta que constituyen medidas dispersas, incompletas, de carácter «parcial» y «fragmentario».[4] Según la Comisión, dichas medidas, por

4 — Con carácter subsidiario, en todo caso, la Comisión efectúa una crítica analítica de las medidas que el Gobierno francés, por entender que promueven los objetivos enumerados en el artículo 6 de la Directiva, invoca en su escrito de contestación.
En lo que respecta a las medidas relativas al primero de los objetivos contemplados en el artículo 6 de la Directiva, la Comisión señala que, en primer lugar, no puede verificar la existencia de un «programa» establecido por los fabricantes franceses, puesto que no se le comunicó ninguna medida de esa naturaleza que hubiera sido adoptada o coordinada por el Estado miembro; en segundo lugar, el primer objetivo del artículo 6 de la Directiva no se refiere únicamente a las «pilas de uso corriente», sino a todas las pilas y los acumuladores; en tercer lugar, una simple solicitud de los fabricantes destinada a que se prohíba la comercialización de determinadas pilas no constituye un programa a los efectos antes señalados; en cuarto lugar, el mencionado proyecto destinado a prolongar la vida útil de determinadas baterías de plomo —cuyas condiciones y calendario se desconocen— parece perseguir el objetivo de la reducción del flujo de baterías usadas, es decir, un objetivo que no corresponde a la reducción de su contenido de metales pesados.
En lo que respecta a las medidas que se afirma satisfacen el segundo objetivo del artículo 6 de la Directiva, la Comisión destaca que no está en condiciones de verificar la existencia de una «campaña» y que la parte demandada no menciona ninguna medida adoptada por ella misma, mientras que paralelamente indica que la mención del contenido de metales pesados constituye una obligación separada que se deriva del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva, y que el objetivo del artículo 6 de la Directiva no se refiere únicamente a las pilas, sino también a los acumuladores.
En lo que respecta a las medidas relativas al tercero de los objetivos perseguidos por el artículo 6 de la Directiva, la demandante reitera la crítica relativa a la falta de iniciativa y coordinación por parte del propio Gobierno francés con respecto a muchas de las medidas adoptadas; observa que también estas medidas carecen de la planificación cuantitativa y el calendario que exige el concepto de programa, y subraya, a propósito de la actuación de las entidades locales, que la organización de la recogida por separado constituye una obligación específica dimanante del artículo 7 de la Directiva. La Comisión señala, asimismo, que los resultados aislados de determinados puntos de recogida de residuos en relación con la recogida de pilas —no se aportaron datos cuantitativos con respecto a los acumuladores— no constituyen, en ningún caso, «programas» a efectos del artículo 6 de la Directiva.
En cuanto a la promoción de la investigación, la Comisión observa que los grupos de reflexión mencionados por el Gobierno francés se ocupan de los objetivos de la Directiva únicamente de manera indirecta y parcial; no se refieren a las pilas ni a los sistemas de reciclado, y no se insertan de forma clara en un programa coordinado por el Estado miembro. Por último, la Comisión señala que no se indican resultados concretos de los trabajos de los dos grupos de reflexión, y que el segundo de ellos comenzó a trabajar en 1996, es decir, cuatro años después de la expiración del plazo señalado en la Directiva para el establecimiento del primer programa.
En lo que respecta al quinto de los objetivos enunciados en el artículo 6 de la Directiva, la Comisión estima que los hechos mencionados por el Gobierno francés se refieren, por un lado, a cantidades de recogida y tratamiento de determinados acumuladores y, por otro, a tres medidas de apoyo financiero, datos que no permiten inferir que se trate de programas. Además, la información se refiere a casos aislados de medidas y nada garantiza que guarde relación con todas las pilas y acumuladores.

una parte, varían entre las distintas regiones de la República Francesa, puesto que no son resultado de una acción coordinada del Estado miembro sino que proceden de iniciativas de los particulares y de las entidades locales, y, por otra, no contienen indicaciones cuantitativas ni un calendario de aplicación, elementos que el Tribunal de Justicia ha juzgado necesarios para calificar determinadas medidas como programas.

16. En lo que respecta a las medidas que se encuentran en la fase de elaboración y a los convenios que han de celebrarse para la organización de redes de eliminación, la Comisión subraya que es manifiesto que dichas medidas todavía no han sido adoptadas, así como que los proyectos de medidas que van a adoptarse no revisten ninguna importancia a efectos de la comprobación de una infracción cometida en el pasado.

17. La Comisión observa asimismo que la referencia hecha por el Gobierno francés a la naturaleza general de las Directivas carece de pertinencia en el presente asunto. La Directiva no se limita a definir los cinco objetivos mencionados en el artículo 6, sino que obliga manifiestamente a los Estados miembros a adoptar sucesivos programas plurienales con el fin de alcanzar dichos objetivos. Esta obligación específica no puede equipararse a la obligación general de consecución de los objetivos de la Directiva.

18. Por último, la demandante subraya que, en todo caso, la República Francesa no le comunicó el contenido de ningún programa que satisfaga los objetivos del artículo 6 de la Directiva, ni en el plazo señalado en dicho artículo (es decir, antes del 17 de septiembre de 1992), ni en el plazo que se señaló en el dictamen motivado, ni tampoco hasta la presentación del escrito de réplica. La demandante señala, asimismo, que dicho incumplimiento es sustantivo y no reviste carácter exclusivamente formal.

19. Por estas razones, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que, por un lado, declare que la República Francesa ha incumplido el artículo 6 de la Directiva, al no haber adoptado y/o comunicado todas las medidas necesarias y, por otro, condene en costas a dicho Estado.

20. La República Francesa observa que los cinco objetivos mencionados en el artículo 6 de la Directiva fueron alcanzados por las distintas medidas adoptadas por las autoridades francesas o van a serlo. La parte demandada afirma, en primer lugar, que el Derecho francés fue adaptado a la Directiva por el décret 97-1328, cuya adopción permitió a la Comisión poner fin al procedimiento administrativo previo que había iniciado con arreglo al artículo 171 del Tratado por no haber cumplido la República Francesa la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de mayo de 1997, Comisión/Francia. [5] Acto seguido,

5 — Asuntos acumulados C-282/96 y C-283/96, Rec. p. I-2929, en la que el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que la República Francesa, al no haber adoptado dentro de los plazos señalados las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 91/157, había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva, que dispone: «1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva antes del 18 de septiembre de 1992. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión. 2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva. La Comisión informará de ello a los demás Estados miembros.»

a la vez que reconoce que las diversas medidas que adoptó para alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 6 de la Directiva no adoptan la forma de un programa, replica que, dado que los objetivos de que se trata están comprendidos en dichas medidas, el incumplimiento del artículo 6 de la Directiva reviste un carácter puramente formal. Indica asimismo que, desde el momento en que se alcanza el objetivo de una Directiva, los Estados miembros disponen de una potestad de apreciación en lo que respecta a la adaptación de su Derecho interno a sus disposiciones. Según el Gobierno francés, lo importante es que los poderes públicos, así como los agentes profesionales, adoptaron numerosas medidas, relativas tanto a los profesionales como a los particulares, con el fin de alcanzar los cinco objetivos mencionados en el artículo 6 de la Directiva. Además, como indica la demandada, se están elaborando otras medidas importantes.

21. Así, en lo que respecta al primer objetivo mencionado en el artículo 6 de la Directiva, es decir, a la reducción del contenido de metales pesados de las pilas y los acumuladores, el Gobierno francés afirma que las medidas adoptadas tenían por objeto reducir las sustancias contaminantes y modificar la composición de los productos. Más concretamente, la parte demandada indica que:

— en primer lugar, los fabricantes franceses establecieron un programa de reducción del contenido de mercurio, que se tradujo en la eliminación del mercurio, desde 1993, en las pilas de uso corriente cilíndricas y prismáticas. De este modo, el empleo del mercurio se limita desde entonces a determinadas pilas de uso especial, cuya comercialización ha disminuido mucho, puesto que han sido progresivamente reemplazadas por productos sustitutivos;

— en segundo lugar, los productores solicitaron la prohibición de la comercialización, a partir del 1 de enero de 1999, de las pilas de óxido de mercurio y de las pilas salinas y alcalinas que contienen mercurio adicional;

— en tercer lugar, existe un proyecto de prolongación de la vida útil de las baterías de plomo y disminución de su contenido de plomo, mediante la utilización de un aditivo no contaminante [proyecto «Métaleurop», apoyado por la Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (en lo sucesivo, «Ademe»)]. Este proyecto persigue el objetivo de reducir del 15 % al 20 % el flujo de baterías usadas.

22. En cuanto al segundo objetivo mencionado en el artículo 6 de la Directiva, el Gobierno francés observa que los productores de pilas realizaron una campaña destinada a mencionar en las pilas los porcentajes de mercurio y de cadmio.

23. En lo que respecta al tercer objetivo de los mencionados en el artículo 6 de la Directiva, la parte demandada afirma que, a propósito de la recogida de pilas y acumuladores, adoptaron medidas los

industriales, productores, entidades locales y establecimientos comerciales. Más concretamente, el Gobierno francés menciona la recuperación de las baterías de plomo por los concesionarios de automóviles participantes en los «Relais Vert Auto» («redes de talleres "ecológicos"»; la Ademe participa en estas operaciones y las apoya); la puesta a disposición de los talleres de cubas estancas adecuadas para la recogida de baterías de plomo por parte de Métaleurop; la puesta a disposición de un sistema de recuperación (asociación Écovolt) de acumuladores de níquel-cadmio, níquel-metal-hidruro y litio; la realización de un estudio por la sociedad France Logistique Systèmes (FLS) sobre la recogida de sistemas de iluminación de seguridad; la recogida (desde 1994) de las máquinas de fotografiar por la Fédération française des industries de l'image (actualmente se recogen entre el 90 % y el 95 % de las máquinas y el peso de las pilas recuperadas ha pasado de 19 toneladas en 1994 a 91 toneladas en 1997); la recogida selectiva y el traslado a centros de vertido de las pilas y los acumuladores; la recuperación de determinadas pilas y acumuladores por parte de los establecimientos comerciales y, especialmente, por las grandes empresas de distribución, así como la contribución de las empresas de menor dimensión a la recogida de pilas de botón.

24. En cuanto al cuarto objetivo mencionado en el artículo 6 de la Directiva, el Gobierno francés se refiere a la formación, en 1992, de un grupo de reflexión sobre la utilización del cadmio, en relación, entre otras cosas, con los acumuladores de níquel-cadmio, así como a la formación, en 1996, de un grupo de reflexión sobre la utilización del plomo, en relación, entre otras cosas, con los acumuladores de plomo.

25. En lo que respecta al quinto objetivo mencionado en el artículo 6 de la Directiva, el Gobierno francés indica que, además de las medidas relativas al tercer objetivo, se adoptaron las iniciativas siguientes:

— de los 6 millones de baterías de plomo, 5,4 millones se recogen y valorizan en las seis instalaciones de valorización situadas en territorio francés;

— en 1997 se trataron aproximadamente 1.000 toneladas de pilas y acumuladores portátiles de níquel-cadmio y de níquel-metal-hidruro, lo que equivale a un porcentaje de reciclaje del 4 % al 5 %;

— apoyo financiero de la Ademe para el reciclaje de los acumuladores de níquel-metal-hidruro; la recuperación del 10 % al 15 % del plomo contenido en los residuos procedentes de la destrucción de baterías; el reciclaje de los polímeros no contaminados resultantes (la inversión industrial se realizará pronto) y la realización de una red de reciclaje de pilas y acumuladores de litio (la red está comenzando a funcionar);

— publicación por la Ademe de un artículo sobre la totalidad de los emplazamientos franceses de valorización de pilas y acumuladores;

— elaboración por el ministère de l'Environnement de un estudio sobre el impacto de las pilas y acumuladores

no sometidos a la Directiva y que llegan a las redes de tratamiento de basuras domésticas a través de la recogida de estas últimas.

26. Por lo que respecta a las medidas que se encuentran en fase de elaboración, el Gobierno francés observa que, en el marco del décret 97-1328, antes citado, por el que se adaptó el Derecho francés a la Directiva, se están elaborando convenios que, tienen por objeto organizar redes de eliminación, definir sus modalidades de funcionamiento y contribuir así a la realización de los objetivos mencionados en el artículo 6 de la Directiva.

27. En lo tocante a la afirmación de la Comisión según la cual el Gobierno francés no coordinó las medidas antes citadas, este último recuerda el destacado papel desempeñado por la Ademe [6] con ocasión de la adopción de gran número de estas medidas, en particular, como ya se ha indicado, gracias al apoyo financiero de diversos proyectos en el marco de la realización de los objetivos de la Directiva. El Gobierno demandado afirma que, con ayuda de la Ademe, participó en la ejecución de la mayoría de las medidas destinadas a la consecución de los cinco objetivos mencionados en el artículo 6 de la Directiva.

28. En lo que respecta a la alegación de la Comisión según la cual la información relativa a las medidas adoptadas es general y concisa, el Gobierno francés indica, en su escrito de dúplica, que, tras una investigación minuciosa, reunió, con respecto a dos de los cinco objetivos mencionados en la Directiva, datos cuantificados complementarios que abarcan la totalidad del territorio francés.

29. Así, en lo que respecta a la reducción del contenido de metales pesados de las pilas y acumuladores, la parte demandada acompaña una tabla que presenta la variación de la masa de mercurio contenida en las pilas comercializadas en Francia y del contenido de mercurio de estas últimas desde 1990. Según el Gobierno francés, dicha tabla ilustra la eficacia de las medidas adoptadas, puesto que la cantidad de mercurio contenida en las pilas vendidas en Francia no ha dejado de disminuir desde 1990, hasta el punto de que cabe observar que, hoy en día, casi ninguna de las pilas vendidas en Francia contiene mercurio.

30. En lo que respecta a la promoción de la investigación, la reducción del contenido de materias peligrosas, la sustitución de éstas por materias menos contaminantes en las pilas y acumuladores, y los sistemas de reciclado, el Gobierno francés indica que el grupo de reflexión establecido a partir de 1992, en el que participaron representantes de diversos departamentos ministeriales, asegurando así una reflexión en buena medida interministerial, dio lugar a la creación de un organismo de gestión de la recogida y eliminación de los acumuladores portátiles.

6 — Tal como señala la parte demandada, la Ademe es un organismo público de carácter comercial e industrial bajo la tutela del ministère de l'Environnement, que agrupa y fusiona a la Agence pour la qualité de l'air, la Agence française pour la maîtrise de l'énergie y la Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. La Ademe tiene un amplio abanico de competencias, que le permiten desempeñar un papel de aliento de la investigación, información y prestación de servicios, a la vez que, paralelamente, puede celebrar contratos con las empresas.

31. A propósito de la eliminación por separado de las pilas y acumuladores usados que se recogen en el Anexo I de la Directiva, la parte demandada recuerda que Francia dispone ya de instalaciones suficientes para tratar la totalidad de las pilas y acumuladores al término de su vida útil. Estableciendo una distinción entre las categorías previstas en la Directiva, facilita datos según los cuales:

— En seis años, se ha observado un aumento considerable (multiplicación por cinco) de las cantidades de acumuladores de níquel-cadmio tratadas. A este respecto, el Gobierno francés observa que la mejora de la recogida y de las capacidades de tratamiento que permite una organización más eficaz explica el crecimiento continuo del tonelaje reciclado.

— El Gobierno francés va a adoptar un nuevo mecanismo reglamentario que exige la recogida y eliminación de la totalidad de las pilas y acumuladores. Este mecanismo reglamentario va más allá de las obligaciones contenidas en el primer Decreto por el que se adaptó el Derecho interno a la Directiva.

— En lo que respecta a las pilas que contienen mercurio, las cantidades anuales de pilas recicladas están aumentando de forma constante. Además, la parte demandada menciona estimaciones relativas a los objetivos de eliminación para los próximos años.

— Por último, a propósito de los acumuladores de plomo no portátiles, el porcentaje de reciclaje de este tipo de acumuladores, estable desde 1993, se sitúa en un 85 %.

32. En conclusión, la parte demandada solicita al Tribunal de Justicia que observe que, para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 6 de la Directiva, puede que no haya adoptado programas, en el sentido formal del término, pero ha adoptado, en concertación con los agentes económicos, los consumidores y las restantes entidades públicas, numerosas medidas encaminadas a alcanzar dicho objetivo, algunas de las cuales han demostrado ser especialmente eficaces. Por estos motivos, la República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso interpuesto por la Comisión, tras declarar que el incumplimiento por la República Francesa de sus obligaciones derivadas del artículo controvertido de la Directiva se reduce a un incumplimiento de naturaleza puramente formal relativo a la publicación de los programas, puesto que se han alcanzado o están en vías de alcanzarse los objetivos de la Directiva.

V. Mi punto de vista sobre el recurso

33. De conformidad con las imputaciones formuladas por la Comisión, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de

la Directiva. Es, pues, necesario determinar exactamente cuáles son esas obligaciones, dado que las partes aducen a ese respecto interpretaciones divergentes.

34. El Tribunal de Justicia ya determinó en gran medida dichas obligaciones en sus recientes sentencias de 28 de mayo de 1998, Comisión/España,[7] y de 21 de enero de 1999, Comisión/Bélgica.[8] Me basaré principalmente en estos datos jurisprudenciales con el fin de dilucidar si, en el caso presente, la República Francesa ha incumplido la doble obligación que se deriva del artículo 6 de la Directiva, a saber, por un lado, la de establecimiento de programas para alcanzar los objetivos del párrafo primero del artículo 6 (a) y, por otro, la de comunicación de los mismos a la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del mismo artículo (b).

a) *La obligación de establecimiento de programas*

35. De conformidad con el párrafo primero del artículo 6 de la Directiva, los Estados miembros establecerán programas con vistas a alcanzar los cinco objetivos que se mencionan en el mismo párrafo.

36. El Tribunal de Justicia ha declarado que «del tenor del artículo 6 y del sistema general de la Directiva se desprende que los distintos problemas planteados por residuos especiales como las pilas y los acumuladores deben resolverse con arreglo a un calendario preciso. A este respecto, procede señalar que, aunque algunos resultados relativos a los objetivos de la Directiva se alcanzaron antes de que expirara el plazo establecido en ésta para la ejecución de los programas, ello no releva a un Estado miembro de la obligación de establecer los programas previstos».[9]

37. El Tribunal de Justicia, de manera característica, ha señalado que las medidas adoptadas por los Estados miembros no

7 — Asunto C-298/97, Rec. p. I-3301.

8 — Asunto C-347/97, Rec. p. I-309). Con respecto a la Directiva de que se trata, véanse también las sentencias de 11 de julio de 1996, Comisión/Italia (C-303/95, Rec. p. I-3859; artículo 11 de la Directiva 91/157/CEE — Incumplimiento de Estado no discutido); de 13 de noviembre de 1997, Comisión/Alemania (C-236/96, Rec. p. I-6397), y Comisión/Francia, citada en la nota 5 *supra*.

9 — Véase la sentencia Comisión/Bélgica, citada en la nota precedente, apartado 18. Como observé en mis conclusiones en dicho asunto (punto 30), la Directiva controvertida tiene por objeto, entre otras cosas, la protección del medio ambiente, como expresamente se subraya en su exposición de motivos. La salvaguardia de este bien jurídico depende, necesariamente, de la adopción paralela, por un lado, de medidas reglamentarias y, por otro, de actuaciones materiales; depende asimismo, en gran medida, de la programación de la actuación global de los organismos públicos nacionales y comunitarios en los sectores de interés para el medio ambiente. En otras palabras, la necesidad de una programación adecuada mediante la elaboración de programas completos, que es el objeto del artículo 6 de la Directiva, no puede satisfacerse por medio de una actuación *ad hoc* de las autoridades nacionales en los sectores correspondientes a los que debe referirse la programación. Véanse, también, la sentencia Comisión/España, citada en la nota 7 *supra*, apartados 15 y 16, y mis conclusiones en dicho asunto, punto 11.

deben constituir «una serie de intervenciones normativas o acciones aisladas que no tienen el carácter de un sistema organizado y articulado de objetivos que permita considerarlas programas en el sentido de dicho artículo 6». [10]

38. Además, el Tribunal de Justicia ha considerado que los programas nacionales deben reunir las características precisas del «programa» previsto en el artículo 6 de la Directiva. Así, dichos programas deben prever «la obligación de revisarlos y actualizarlos regularmente, como mínimo cada cuatro años», es decir, contener «un calendario concreto para la revisión de los programas, en función, especialmente, de los progresos técnicos, de la situación económica y de la del medio ambiente». [11]

39. A este respecto, como indiqué también en mis conclusiones en el asunto Comisión/Bélgica, del empleo de los términos «reducir», «fomentar» y «promover» en el párrafo primero del artículo 6, así como del establecimiento de una elaboración sucesiva de programas cuadrienales, se desprende que no existe un límite cuantitativo para la realización definitiva de los objetivos concretos de la Directiva. Por el contrario, se establece un proceso dinámico de minimización continua de las sustancias peligrosas, es decir, del mercurio y de los metales pesados, hasta su supresión definitiva. [12]

40. En el presente asunto, es evidente que la República Francesa no estableció los programas previstos en el artículo 6 de la Directiva. Las medidas cuya elaboración menciona la República Francesa no pueden considerarse programas a efectos del artículo 6 de la Directiva. Por otra parte, el propio Gobierno francés reconoce expresamente que las medidas que adoptó no adoptan la forma de un programa.

Verdaderamente, la mayoría de dichas medidas no se basan en acciones cuantificadas ni disponen de un calendario concreto, para poder calificarlas como progra-

10 — Véase la sentencia Comisión/Bélgica, citada en la nota 8, apartado 23.

11 — *Ibidem*, apartado 20.

12 — Véanse mis conclusiones en el asunto Comisión/Bélgica, citado en la nota 8 *supra*, punto 34.

mas. [13] Por otro lado, el propio Gobierno francés menciona, en su escrito de dúplica, que efectuó una investigación minuciosa para reunir datos cuantitativos complementarios, finalmente sólo con respecto a dos de los cinco objetivos de la Directiva. De esta indicación se desprende que no se trataba, en general, de medidas basadas en acciones cuantificadas cuyos resultados fueran objeto de un seguimiento, control, revisión y actualización sobre la base de un calendario, como exigiría el concepto de programa. En todo caso, es evidente que todas esas medidas desconocen las normas específicas de la Directiva y no se atienen al calendario concreto previsto en el artículo 6 de la misma, es decir, a una sucesión de programas cuadrienales a partir del 18 de marzo de 1993.

41. Además, la referencia que hace el Gobierno francés a medidas que van a ser adoptadas o se encuentran en fase de elaboración, prescindiendo del hecho de que implica el reconocimiento tanto de la necesidad como de la inexistencia de dichas medidas en la actualidad, no puede ser considerada pertinente en el presente asunto. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta. [14]

42. La parte demandada replica, pese a todo ello, que si las medidas de que se trata se refieren a los objetivos controvertidos, el incumplimiento del artículo 6 de la Directiva reviste un carácter puramente formal. Sin embargo, esta alegación no se sostiene. Por un lado, como antes señalaba, el Tribunal de Justicia ha declarado que los objetivos del artículo 6 de la Directiva únicamente pueden alcanzarse por medio de los programas específicamente previstos en dicho artículo. [15] Por otro, en lo que respecta a su contenido, las medidas que según el Gobierno francés fueron elaboradas para alcanzar los cinco objetivos concretos enunciados en la Directiva no parecen haber establecido un procedimiento dinámico sistemático dirigido a minimizar las materias peligrosas, es decir, el mercurio y los metales pesados, hasta su eliminación definitiva y, en todo caso, no alcanzaron dicha eliminación, circunstancia que se desprende también de las referencias que hace el Gobierno francés a medidas que se encuentran —pues evidentemente, todavía es necesaria la adopción de medidas— en fase de elaboración. Por otra parte, el hecho de que todavía no se han alcanzado todos los objetivos específicos enumerados en el artículo 6 de la Directiva se desprende también de la circunstancia de que el Gobierno francés, en sus observaciones, unas veces alude a la consecución de los objetivos y otras solicita que se reconozca que los objetivos que persigue el artículo controvertido están comprendidos en medidas de distinta naturaleza, algunas de las cuales han demostrado ser especialmente eficaces.

13 — A propósito de la importancia de los datos cuantitativos y del calendario con el fin de considerar que se ha elaborado un programa apropiado, véase también la sentencia de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia (C-255/93, Rec. p. I-4949), apartados 20 a 27.

14 — Véase, a título indicativo, la sentencia de 11 de junio de 1998, Comisión/Grecia (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. p. I-3343), apartado 38.

15 — Véanse los puntos 36 a 38 *supra*.

43. Procede asimismo señalar que algunas de las medidas invocadas por el Gobierno francés para sostener que ha realizado los objetivos del artículo 6 [16] fueron adoptadas, como menciona también el propio Gobierno demandado, [17] por agentes profesionales. Así, pese a la actuación de la Ademe —cuya participación se limitó, como también indica el Gobierno francés, a la ejecución de tan sólo algunas de esas medidas— es evidente que la República Francesa no ha adoptado los programas necesarios basándose en disposiciones coordinadoras internas de carácter vinculante, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [18] Esta inexistencia de una regulación central que pudiera garantizar, de manera jurídicamente vinculante, la programación de las medidas de conformidad con los requisitos específicos establecidos en el artículo 6 de la Directiva no es compatible en modo alguno con la finalidad de ésta, que menciona, por otra parte, una obligación expresa de los Estados miembros de establecer programas. Asimismo, dado que en la exposición de motivos de la Directiva se alude a la necesidad de aproximar las legislaciones de los Estados miembros mediante el establecimiento de programas y la información a la Comisión acerca de los mismos, con mayor razón se excluye la fragmentación de los programas nacionales concretos en iniciativas y medidas adoptadas por entidades no estatales con distintos ámbitos de competencias. Por otra parte, tal como ha declarado este Tribunal, «todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la Directiva sean fielmente reflejadas en el Derecho interno». [19]

44. En general, da la impresión de que el Gobierno francés, en lugar de cuestionar el fondo de las imputaciones que en su contra formula la Comisión, trata en realidad de destacar los distintos esfuerzos e iniciativas realizados en el territorio de la República Francesa en relación con los objetivos específicos que contempla el artículo controvertido de la Directiva, plenamente consciente de que no se han cumplido, ni oportunamente ni de forma apropiada, las obligaciones derivadas de dicho artículo.

45. Estas observaciones generales bastan, a mi entender, para declarar que la República Francesa no se ha atenido a la obligación de establecimiento de programas derivada del artículo 6 de la Directiva, sin que se requiera un análisis pormenorizado de las

16 — Véanse los puntos 20 y ss. *supra*.

17 — Véase, de forma característica, el punto 6 del escrito de contestación.

18 — Véase, a título indicativo, la sentencia de 2 de diciembre de 1986, Comisión/Bélgica (239/85, Rec. p. 3645), apartado 7.

19 — Véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 71.

diversas medidas mencionadas.[20] Aun cuando se hayan adoptado medidas con resultados positivos para la consecución de los objetivos generales de la Directiva, dichas medidas no obedecen al concepto de «programa» tal como éste se deriva del artículo 6 de la Directiva; en consecuencia, la adopción de dichas medidas no puede satisfacer la obligación de establecimiento oportuno de los programas en las condiciones específicas previstas en el artículo 6 de la Directiva de que se trata.

46. Además, a diferencia de lo que afirma la parte demandada, la potestad discrecional de que dispone un Estado miembro a la hora de elegir los medios jurídicos de adaptación de su Derecho interno a una Directiva no dispensa a dicho Estado de la obligación de adaptar plenamente su Derecho interno a la Directiva y no puede conducir a la inobservancia de obligaciones específicas concretas, como es la obligación de adoptar los programas concretos que contempla el artículo 6 de la Directiva en litigio.

47. A este respecto, la referencia que hace el Gobierno francés al Decreto (97-1328) de adaptación del Derecho francés a la Directiva, que fue adoptado con posterioridad a la expiración de los plazos señalados en la Directiva y en el dictamen motivado, carece de pertinencia en el presente asunto, que se refiere a la obligación específica que se deriva del artículo 6 de la Directiva y no a la obligación general

20 — Con carácter enteramente subsidiario, cabría indicar lo siguiente con respecto a cada uno de los distintos conjuntos de medidas:

1. En lo que respecta a las medidas relativas al primero de los objetivos que enuncia el artículo 6 de la Directiva, como acertadamente señala la Comisión, en primer lugar, incluso habida cuenta de los elementos invocados por el Gobierno francés en el escrito contestación, no se desprende que se trate de programas a efectos del controvertido artículo 6 de la Directiva ni de conformidad con el calendario previsto en este último; en segundo lugar, se contemplan únicamente con respecto a una determinada categoría de pilas, mientras que la Directiva establece que debían adoptarse medidas también con respecto a los acumuladores; en tercer lugar, en efecto, una mera solicitud de los fabricantes dirigida a que se prohíba la comercialización de determinadas pilas no constituye un programa a los efectos antes mencionados; en cuarto lugar, el mencionado proyecto de prolongación de la vida útil de las baterías de plomo —cuyas condiciones y calendario no han sido precisados— parece perseguir primordialmente el objetivo de reducir el flujo de baterías usadas, objetivo éste que no se ajusta al primero de los enumerados en el artículo 6 de la Directiva.

2. En lo que respecta a las medidas mencionadas con respecto al segundo de los objetivos que enuncia la Directiva, no consta que la mencionada «campaña» adoptase la forma de un programa adecuado, mientras que su objetivo, a saber, la indicación del contenido de metales pesados, parece efectivamente pertenecer, como también indica la Comisión, al ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva.

3. Las medidas de las que se afirma que promueven el tercero de los objetivos contemplados en el artículo 6 constituyen, aparentemente, un conjunto de iniciativas aisladas, sin contar ni con la planificación cuantitativa necesaria ni con el calendario que exige el concepto de programa. Por otra parte, tal como también observa la Comisión, la recogida por separado que0, según afirma la República Francesa, realizan las entidades locales constituye una actividad comprendida en el ámbito del artículo 7 de la Directiva, a tenor del cual: «1. Los Estados miembros velarán por la organización eficaz de la recogida por separado y, en su caso, por el establecimiento de un sistema de fianza. [...]»

4. En lo que respecta a los grupos de reflexión invocados por el Gobierno francés para mantener que se adoptaron medidas dirigidas a alcanzar el cuarto de los objetivos enunciados en el artículo 6 de la Directiva, la Comisión señala acertadamente, por un lado, que la actuación de dichos grupos sólo de manera indirecta se relaciona con los objetivos de la Directiva y, por otro, que el segundo grupo de reflexión comenzó a trabajar aproximadamente cuatro años después de la expiración del plazo señalado en la Directiva. Por otra parte, la actuación de estos dos grupos de reflexión únicamente abarca una determinada parte del objeto de las investigaciones mencionadas en el marco del cuarto objetivo que contempla el artículo 6 de la Directiva. Por último, la creación de un organismo de gestión de la recogida y eliminación de los acumuladores portátiles, a la que condujo la actuación del grupo de reflexión que inició sus actividades en 1992 y que se menciona en el escrito de dúplica, no abarca, a mi entender, el referido objetivo de la Directiva en toda su amplitud.

5. Por lo que respecta a las medidas referidas a la consecución del quinto objetivo del artículo 6 de la Directiva, procede señalar que, aun cuando se considerase que tenían o tienen resultados positivos, de los elementos invocados por el Gobierno francés no se desprende que constituyan medidas coordinadas en el marco de los programas específicos previstos en el artículo 6 de la Directiva. Por ejemplo, las medidas de apoyo financiero aludidas no significan, necesariamente, que exista también un programa apropiado de recogida por separado. Por otro lado, el Gobierno francés menciona medidas cuya aplicación va a comenzar y objetivos que van a comenzar a alcanzarse en virtud de un mecanismo reglamentario futuro, alegación que no puede justificar el que no se establecieran oportunamente en el pasado los programas exigidos.

de adaptación del Derecho interno a la Directiva, contemplada en el artículo 11 de esta última. [21] Por otro lado, como ha declarado el Tribunal de Justicia, «un Estado miembro no puede invocar el hecho de no haber adoptado las medidas necesarias para la adaptación del derecho interno a la Directiva para oponerse a que el Tribunal de Justicia examine una demanda dirigida a que se declare el incumplimiento de una obligación concreta derivada de dicha Directiva». [22] Además, con arreglo a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva. [23]

48. De lo que antecede se desprende que el Gobierno francés, al no haber adoptado en el plazo señalado por la Directiva —ni, por lo demás, en el plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión— todas las medidas que eran necesarias para atenerse al artículo 6 de la Directiva, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicho artículo y, por tanto, debe declararse fundado el recurso de la Comisión sobre este extremo. [24]

b) *La obligación de comunicación de los programas*

49. Con arreglo al párrafo segundo del artículo 6 de la Directiva, los Estados miembros estaban obligados a comunicar a la Comisión, a más tardar el 17 de septiembre de 1992, los programas establecidos con arreglo al párrafo primero por un período de cuatro años a partir del 18 de marzo de 1993; a continuación, debían comunicar los programas modificados a su debido tiempo.

50. En el presente caso, es evidente que la República Francesa no comunicó los programas exigidos ni en el plazo establecido en la Directiva ni en el plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión.

Tal como señala esta última, sin ser contradicha por la parte demandada, todas las medidas que según el Gobierno francés contribuyen a la consecución de los objetivos del artículo 6 de la Directiva fueron comunicados a la Comisión en el escrito de contestación. Anteriormente, únicamente se había comunicado —inicialmente en proyecto y, con posterioridad, el texto final— un Decreto de adaptación del Derecho francés a la Directiva (décret 97-1328), que fue adoptado (30 de diciembre de 1997) y comunicado a la Comisión (20 de enero de 1998) también con posterioridad a la expiración de los citados plazos.

Además, procede señalar que la falta de comunicación de los programas es admitida *a fortiori* en las propias alegaciones del Gobierno francés, según las cuales el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo controvertido de la Directiva se limita a la cuestión, puramente formal, de la falta de publicación de los programas.

21 — En lo que respecta a esta última obligación, véanse el punto 28 y la nota 5 *supra*.

22 — Véase la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 23.

23 — Véanse, a título indicativo, las sentencias de 19 de febrero de 1998, Comisión/Grecia (C-8/97, Rec. p. I-823), apartado 8, y Comisión/España, citada en la nota 7 *supra*, apartado 14.

24 — Véanse, a título indicativo, las sentencias de 20 de marzo de 1997, Comisión/Bélgica (C-294/96, Rec. p. I-1781), y Comisión/Francia, citada en la nota 13 *supra*, apartado 29.

51. Por último, en la medida en que la República Francesa no se atuvo a la programación, al menos cuadrienal, prevista en el párrafo tercero del artículo 6 de la Directiva, ni comunicó oportunamente las medidas que afirma haber adoptado habida cuenta de los programas previstos, no se efectuó —ni, por lo demás, podía efectuarse— comunicación alguna de los programas modificados y actualizados conforme a lo establecido en dicho párrafo.

52. Así, de lo que antecede se infiere que la República Francesa ha incumplido la obligación de comunicación derivada de los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Directiva.

53. Dicha obligación no es de carácter formal sino substantiva, en la medida en que, por una parte, constituye por sí sola una obligación singular prevista expresamente en el párrafo segundo del artículo 6 de la Directiva y, por otra, permite el control de las medidas nacionales por parte de la Comisión. Además, como declaró el Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/Bélgica, «los Estados miembros sobre los que pesa tal obligación deben comunicar a la Comisión las acciones que pretenden adoptar o llevar a cabo en los ámbitos de que se trata. Efectivamente, sólo a la vista de estas precisiones cuantitativas y temporales podrá apreciar la Comisión si las medidas previstas con arreglo a la Directiva contribuyen realmente a la ejecución de los programas destinados a conseguir los objetivos de la Directiva».[25]

54. De lo que antecede se desprende, así pues, que la República Francesa, al comunicar de forma tardía, como ella misma admite, las medidas que adoptó y, con mayor razón, al no comunicar los programas previstos en el artículo 6, ha incumplido, por esta sola razón, las obligaciones que se derivan del artículo 6 de la Directiva.

55. Como sostuve también en mis conclusiones en el asunto Comisión/Bélgica, citado en la nota 8 *supra*, estimo que el sistema general del artículo 6 de la Directiva impone, de manera indisoluble, el establecimiento y la comunicación de los programas contemplados, en tanto que obligación única.[26] A este respecto, si se

25 — Véase la sentencia de 21 de enero de 1999, citada en la nota 8 *supra*, apartado 17. Como indiqué en mis conclusiones en aquel asunto (puntos 46 a 48), la comunicación de los programas tiene consecuencias inmediatas e importantes para la aplicación eficaz de las obligaciones sustantivas derivadas del artículo 6 de la Directiva. La Directiva de que se trata fue adoptada con arreglo al artículo 100 A del Tratado CE, es decir, persigue la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tienen por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. En concreto, tal como también se refiere en la exposición de motivos de la Directiva, resultaba necesario proceder a la aproximación de las legislaciones porque «la disparidad de las disposiciones legales o las medidas administrativas adoptadas por los Estados miembros en materia de eliminación de las pilas y los acumuladores puede originar obstáculos a los intercambios comunitarios y distorsiones de la competencia y, por ello, puede incidir directamente en el establecimiento y funcionamiento del mercado interior». Por esta razón reviste singular importancia el control de los programas, medidas y demás actuaciones de las autoridades nacionales en el sector regulado por la Directiva. Para la viabilidad de dicho control, los programas señalados en el artículo 6 de la Directiva no sólo deben establecerse, sino también ser comunicados a la Comisión. Por consiguiente, las obligaciones concretas derivadas del artículo 6 de la Directiva no pueden considerarse satisfechas mientras la Comisión continúe desconociendo los actos nacionales.

26 — Véanse los puntos 28 y 46 de mis conclusiones en el asunto C-347/97, citado en la nota 8 *supra*.

admite esta interpretación acerca de la existencia de una única obligación de establecimiento y comunicación de las medidas exigidas, en tal caso, desde el momento en que el Tribunal de Justicia declare el incumplimiento de la obligación de la República Francesa de comunicar las medidas que adoptó y, con mayor razón, los programas previstos en el artículo 6 de la Directiva, podrá considerarse acreditado el incumplimiento de dicho artículo, sin que se requiera examinar ulteriormente si las medidas que adoptó el citado Estado miembro satisfacen los restantes criterios enunciados en el artículo 6 de la Directiva.

VI. Conclusión

56. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 91/157/CEE del Consejo, de 18 de mazo de 1991, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas.

2) Condene en costas a la República Francesa, de conformidad con el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.