CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 2 de octubre de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Tribunal de Justicia ha sido requerido para pronunciarse en relación con un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra el Reino de Bélgica con la pretensión de que este Estado miembro sea condenado por el hecho de haber adaptado de manera incompleta en su ordenamiento jurídico las disposiciones de la Directiva 78/319/CEE de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos. [1]

2. Esta Directiva del Consejo, adoptada con arreglo a los artículos 100 y 235 del Tratado CEE, pretende, por una parte, suprimir los riesgos de desigualdad en las condiciones de competencia debidos a la disparidad de las disposicones (aplicables o en preparación) en los diferentes Estados miembros relativas a la eliminación (el texto español de la Directiva utiliza los términos «gestión y «tratamiento») de los residuos tóxicos y peligrosos, y, por otra parte, establecer algunas disposiciones específicas referidas a una política comunitaria en el campo de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida.

Los Estados miembros quedan obligados a adoptar las medidas apropiadas «para promover prioritariamente la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos» (artículo 4), e igualmente deben «asegurar que los residuos tóxicos y peligrosos sean eliminados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente» (apartado 1 del artículo 5). En consecuencia, los Estados miembros deberán tomar las medidas necesarias para «prohibir el abandono, el vertido, el depósito y el transporte incontrolados de residuos tóxicos y peligrosos, así como su cesión a instalaciones, establecimientos o empresas distintas de las previstas en el apartado 1 del artículo 9» (apartado 2 del artículo 5), designando o estableciendo «la autoridad o las autoridades competentes encargadas, en una zona determinada, de planificar, organizar, autorizar y supervisar las operaciones en gestión de residuos tóxicos y peligrosos» (artículo 6).

Además, los Estados miembros deben establecer toda una serie de obligaciones que vinculen a los operadores económicos que produzcan, posean, eliminen o transporten tales residuos.

Las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta Directiva hubieran debido establecerse en el plazo de veinticuatro meses a partir de la fecha de su notificación. El Reino de Bélgica hubiera debido, en consecuencia, haber satisfecho las obligaciones que le incumbían antes del 22 de marzo de 1980.

Mediante carta de 2 de mayo de 1980, el Gobierno belga informó a la Comisión de que, en virtud de la legislación nacional vigente antes de la notificación de la Directiva, [2] su ordenamiento jurídico ya estaba adecuado a las obligaciones resultantes de la Directiva, a excepción de una lista cuyo proceso de adaptación estaría en curso.

* Traducido del portugués.

1 — DO L 84 de 31.3.1978, p. 43; EE 15/02, p. 98.

2 — En concreto, de la ley de 22 de julio de 1974 sobre los residuos tóxicos (*Moniteur belge* de 1.3.1975) y del Real Decreto de 9 de febrero de 1976 que aprueba el reglamento general sobre los residuos tóxicos (*Moniteur belge* de 14.2.1976).

No fue así como lo entendió la Comisión quien, tras la interpelación al Gobierno de Bélgica, y no considerando oportunas las razones que alegó éste, concluyó por emitir un dictamen motivado en los términos del artículo 169 del Tratado CEE. Como Bélgica no reaccionó en el plazo perentorio al requerimiento que se le dirigió, la Comisión acabó por recurrir contra este Estado miembro, ante el Tribunal de Justicia, achacándole el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de normas del Derecho comunitario.

Concretamente la Comisión imputa en su petición al Estado miembro demandado, recogiendo el fundamento del dictamen motivado emitido por ella, el incumplimiento de los apartados 1 y 2 del artículo 14 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo.

3. El apartado 1 del artículo 14 de la Directiva en cuestión establece lo siguiente:

«Toda instalación, establecimiento o empresa que produzca, posea y/o elimine residuos tóxicos y peligrosos deberá:

— llevar un registro que indique la cantidad, naturaleza, características fisicas y químicas, origen, métodos y lugares de eliminación y las fechas de recepción y de cesión de los residuos.

— y/o proporcionar dichas indicaciones a las autoridades competentes a instancia de estas últimas.»

Tanto en su dictamen motivado como en su demanda, la Comisión parecía considerar que uno de los aspectos del incumplimiento del Estado belga relativo a esta disposición de la Directiva residiría en el hecho de que este Estado miembro había previsto, en su legislación, una obligación a cargo de las instalaciones, establecimientos o empresas que produzcan, posean y/o eliminen residuos tóxicos y peligrosos, de *llevar un registro* que contenga toda una serie de datos.

Sin embargo, el apartado 1 del artículo 14 prevé que las obligaciones de llevar un registro con indicaciones determinadas o de suministrar estas indicaciones a las autoridades competentes cuando lo soliciten se imponen de forma cumulativa o alternativa («y/o»).

Instada por el Tribunal de Justicia para que aclarase su postura al respecto, la Comisión rectificó su imputación primera, considerando ahora que la obligación de llevar un registro sería el medio más eficaz para lograr los objetivos de la Directiva.

Esta convicción, sin embargo, no se reflejó en el texto de la Directiva y por ello la Comisión mantuvo sólo su imputación en cuanto al hecho de que el Estado belga, al optar por la obligación de declaración prevista en el segundo guión del apartado 1 del artículo 14 de la Directiva, no había establecido, en relación con los operadores económicos que allí se contemplan, la obligación de presentar *todas* las indicaciones exigidas en el primer guión para el registro.

En efecto, debe entenderse que los artículos 17 y 18 del Real Decreto de 9 de febrero de 1976 cumplen de manera incompleta las obligaciones derivadas de la Directiva. Si, por una parte, tales disposiciones de la legislación belga establecen una obligación de declaración anual, mensual o de caso por caso, no exigen, por otra parte, que las declaraciones que se presenten contengan todas las indicaciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 14. De hecho, es claro que la legislación nacional no exige de los

operadores económicos indicaciones de las características físicas y químicas de los residuos ni de las fechas de entrada y salida de tales residuos; no es tan evidente la falta de mención de los lugares de eliminación de los residuos dada la referencia que hace el artículo 18 del Real Decreto al «destino» de dichos residuos, pero la fórmula es imprecisa y deja subsistir la duda, también en este punto, sobre la incorporación completa de la Directiva a la legislación belga.

Por otra parte, la legislación belga casi no prevé que las declaraciones incluyan informaciones relativas a los métodos de eliminación de los residuos cuando las operaciones de destrucción, de neutralización o de eliminación sean llevadas a cabo por el propio productor.

En su contestación y en su dúplica, el Gobierno belga informa que tiene previsto modificar el Real Decreto de 9 de febrero de 1976 para adecuarse a las exigencias de la Comisión y también que, antes de esta modificación, tiene previsto publicar una circular con el objeto de llenar provisionalmente las lagunas de su legislación.

Sin embargo, las disposiciones legislativas que el Gobierno belga tiene la intención de dictar son inaplicables en el marco del presente asunto por haber sido adoptadas fuera de plazo. La adaptación del ordenamiento jurídico belga a las obligaciones derivadas del apartado 1 del artículo 14 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo sólo podrá considerarse correcta y completa cuando el Real Decreto de 9 de febrero de 1976 sea modificado. Hasta entonces, y además en un punto relativamente importante, no puede por menos que comprobarse que el Reino de Bélgica no cumplió determinadas obligaciones que le incumbían en virtud de la mencionada Directiva y, en consecuencia, del Tratado CEE.

En cuanto a la circular anunciada por Bélgica, parece indiscutible, como lo observa la Comisión en su réplica, que, ya que la Directiva en cuestión implica el establecimiento de obligaciones a cargo de los nacionales de los Estados miembros, su incorporación al Derecho interno supone que dichos Estados establezcan disposiciones de naturaleza legislativa o reglamentaria, que son las únicas capaces de dar lugar a obligaciones con la fuerza jurídica necesaria. La adopción a título provisorio de una simple medida administrativa o de mero alcance interno no bastará, pues, para asegurar una realización completa de los objetivos de la Directiva en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro.

4. La otra imputación por incumplimiento se refiere al apartado 2 del artículo 14 de la Directiva citada, que establece lo siguiente:

«Si los residuos tóxicos o peligrosos son transportados en el curso de las operaciones de eliminación, deberán ir acompañados de un formulario de identificación que contenga al menos las siguientes indicaciones:

— naturaleza,

— composición,

— volumen o masa de residuos,

— nombre y dirección del productor o del(los) poseedor(es) anterior(es),

— nombre y dirección del poseedor siguiente o de la eliminación final,

— situación del lugar de la eliminación si se conoce.»

Ante el incumplimiento que le imputa la Comisión, el Gobierno belga le informó durante la fase precontenciosa de que las obligaciones derivadas de dicho precepto las había cumplido por la incorporación al Derecho interno de las normas del tratado europeo relativo al transporte terrestre internacional de mercancías peligrosas y del convenio internacional relativo al transporte ferroviario de mercancías, respectivamente mediante las leyes de 10 de agosto de 1960 y de 24 de enero de 1974.

De hecho, el artículo 2 de la Directiva 78/319/CEE establece que «los Estados miembros que formen parte de uno o varios convenios internacionales sobre el transporte de productos peligrosos se considerará que están aplicando las disposiciones de la presente Directiva en materia de transporte»; pero inmediatamente añade que así será «si las medidas adoptadas en aplicación de dichos convenios no son menos severas que las requeridas para la aplicación de la presente Directiva». Y, evidentemente, no puede tener valor contra esta disposición la declaración del Consejo y de la Comisión, en el acta de la reunión del Consejo de 20 de marzo de 1978, invocada por Bélgica en su carta de 27 de febrero de 1984, en la fase precontenciosa del proceso, en la que aparentemente se omite la referencia a la condición exigida en la parte final del artículo 2 de la Directiva.

De este modo —y como lo ha observado la Comisión— hemos de considerar por fuerza que las normas vigentes en el ordenamiento jurídico belga sobre transporte de productos tóxicos y peligrosos deben completarse para cumplir así las obligaciones del apartado 2 del artículo 14 de la Directiva. En primer lugar, porque los convenios internacionales a los que se refiere el Estado objeto de este recurso no se refieren casi a los transportes terrestres o ferroviarios y no prevén nada sobre los fluviales, marítimos o aéreos. En segundo lugar porque, en relación con el documento que debe acompañar a dichos productos al ser transportados, esas convenciones no exigen todas las informaciones prescritas por el apartado 2 del artículo 14, y en concreto la mención del local de la eliminación de los residuos.

El Gobierno belga informó a este Tribunal en su contestación a la demanda que en la región flamenca, en virtud de un Decreto de 21 de abril de 1982, ya se exige dicha mención, en el formulario de identificación que debe acompañar a los residuos transportados, que la Administración del país valón tiene previsto publicar un Decreto estableciendo la misma obligación y que la región de Bruselas deberá resolver provisionalmente la cuestión mediante una circular hasta la entrada en vigor de una ley y de sus respectivos decretos reglamentarios.

Sin embargo, me veo obligado a dar por probado que se mantiene la situación de incumplimiento. Por una parte, la legislación belga no impone las obligaciones derivadas del apartado 2 del artículo 14 a todos los medios de transporte. Por otra parte, aunque la región flamenca exija todas las indicaciones requeridas por la Directiva respecto al formulario que debe acompañar a los residuos que se transportan, la omisión subsiste en las otras regiones, por lo que el Estado belga se mantiene en una situación de incumplimiento.

Probablemente algunas de las dificultades de este Estado miembro para cumplir las obligaciones resultantes de la Directiva en cuestión son consecuencia de su estructura constitucional, en concreto de la distribución de competencias entre el Gobierno

central y las regiones. Es pues oportuno recordar la jurisprudencia constante de este Tribunal de Justicia sobre este punto: «un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas comunitarias» *(traducción provisional).* [3] De la misma manera, el Tribunal de Justicia siempre ha afirmado que un Estado miembro es responsable de los actos y omisiones de sus órganos e instituciones, por más que sean constitucionalmente independientes. [4]

5. En conclusión, propongo que el Tribunal de Justicia declare que el Estado miembro demandado no ha adoptado, en el plazo fijado, las disposiciones necesarias para dar íntegro cumplimento a las obligaciones derivadas de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, y que por ello ha incumplido una obligación que le incumbe en virtud del Tratado CEE.

En virtud del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas.

3 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 2 de febrero de 1982 en los asuntos 68/81, 69/81, 70/81, 71/81, 72/81 y 73/81, Comisión/Reino de Bélgica, Rec. 1982, pp. 153, 163, 169, 175, 183 y 189.

4 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de mayo de 1970 en el asunto 77/69, Comisión/Reino de Bélgica, Rec. 1970, p. 237.