CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 19 de marzo de 1998 *

I. Introducción

Mediante el presente recurso, interpuesto en virtud del artículo 169 del Tratado CE, la Comisión pide al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 (DO L 78, p. 38), al no haber adoptado los programas previstos en su artículo 6 y al no haberlos comunicado a la Comisión en el plazo señalado en el párrafo segundo de este artículo.

II. Marco jurídico

1. 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;

— 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

* Lengua original: griego.

progreso técnico, la situación económica y la del medio ambiente. Los programas modificados deberán comunicarse a la Comisión a su debido tiempo.»

III. Antecedentes de hecho

2. Al no haberle comunicado el Reino de España los programas previstos en el artículo 6 de la Directiva, y no disponiendo de ninguna otra información de la que se dedujera que dicho Estado miembro había cumplido la obligación de establecerlos, la Comisión requirió al Reino de España, conforme al procedimiento establecido en el artículo 169 del Tratado, para que le presentara en el plazo de dos meses sus observaciones sobre el presunto incumplimiento.

3. El 6 de marzo de 1996, el Reino de España presentó sus observaciones, de las que resultaba, en primer lugar, que las autoridades españolas estaban elaborando dichos programas y, en segundo lugar, que, mientras tanto, ya se estaban realizando actuaciones en materia de recogida, tratamiento y reutilización de pilas y acumuladores, mediante Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Comisión solicitó información complementaria sobre las citadas actuaciones nacionales, pero no recibió respuesta alguna.

4. Por ese motivo, el 21 de octubre de 1996, la Comisión dirigió al Reino de España un dictamen motivado en el que se concluía que este Estado había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva.

5. El 20 de enero de 1997, las autoridades españolas informaron a la Comisión de que el Ministerio de Medio Ambiente acababa de redactar un borrador de Plan Nacional de Residuos Urbanos en el marco del cual debían desarrollarse y coordinarse todas las actuaciones de las Comunidades Autónomas, que, con arreglo al Derecho nacional, son competentes en materia de medio ambiente; en opinión de España, las acciones concretas constituyen una correcta adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva.

6. Por considerar que las autoridades españolas no habían cumplido debidamente su obligación de elaborar y de aplicar, dentro del plazo señalado, los citados programas y de comunicarlos a la Comisión, ésta decidió interponer ante el Tribunal de Justicia el presente recurso.

IV. Alegaciones de las partes

7. La Comisión subraya la importancia de la elaboración de los programas previstos en el artículo 6 de la Directiva para la consecución de determinados objetivos relacionados directa o indirectamente con la protección del medio ambiente. Esta es la razón por la que el legislador comunitario impuso expresamente a los Estados miembros la obligación de establecer dichos programas en el plazo de cuatro años, a partir del 18 de marzo de 1993, y de comunicárselos a la

Comisión, a más tardar, el 17 de septiembre de 1992. La Comisión señala que esta obligación, por resultar del texto de una Directiva, obliga a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que debe conseguirse, conforme al artículo 189 del Tratado; en el marco de esta obligación, los Estados miembros, y, entre ellos, España, deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar la consecución de los citados objetivos. La Comisión recuerda reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual las obligaciones que resultan de las Directivas han de ser ejecutadas dentro del plazo señalado, independientemente de las dificultades especiales, técnicas o procedimentales encontradas en la adaptación del ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la Directiva. Por consiguiente, solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/157/CEE del Consejo y, por otra parte, que condene en costas a dicho Estado.

8. El Reino de España no niega no haber comunicado los programas, como afirma la Comisión. Sin embargo, alega que el ordenamiento jurídico nacional fue adaptado a la Directiva mediante el Real Decreto 45/1996, cuyo artículo 6 recoge las disposiciones del artículo 6 de la Directiva y establece que las Comunidades Autónomas serán competentes para la realización de los citados programas. Además, el demandado afirma estar realizando esfuerzos para que el resultado que pretende obtener la Directiva se consiga de forma progresiva, tal como le impone el artículo 189 del Tratado. El Reino de España considera que dicho resultado no podría lograrse simplemente mediante el establecimiento de los programas, salvo que éstos vayan acompañados de actuaciones concretas. Considera que, al pronunciarse sobre si un Estado miembro ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva, el Tribunal de Justicia no debe limitarse a examinar si los programas mencionados en dicho artículo han sido elaborados y comunicados, sino que debe indagar, principalmente, si el Estado miembro de que se trata ha llevado a cabo actuaciones concretas tendentes a la consecución de los objetivos que los programas pretenden alcanzar.

9. Desde este punto de vista, el Reino de España considera haber conseguido el objetivo impuesto en el artículo 6 de la Directiva. En este sentido, enumera una serie de actuaciones concretas realizadas por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de España destinadas a la consecución del objetivo del artículo 6 de la Directiva. Se refiere, a título de ejemplo, a la Ley Básica de Residuos, de ámbito nacional; a la Ley reguladora de los Residuos de Cataluña, Ley 6/96; a los convenios celebrados entre la Administración autonómica de Castilla-León y los municipios de su territorio para la gestión de la recogida, almacenamiento y tratamiento de las pilas y acumuladores usados; menciona, además, los planes similares de Cataluña, Aragón y Galicia; la realización de estudios sobre la gestión de las pilas y los acumuladores usados; las Ordenes de la Comunidad de Valencia que regulan la concesión de subvenciones para la recogida separada, almacenamiento y tratamiento de las pilas, y, por último, la contratación directa de la gestión de estos residuos especiales con empresas especializadas en Asturias, Baleares o La Rioja, así como a las campañas de información al público realizadas en todas las Comunidades Autónomas. Todas estas actuaciones

no se limitan a la simple distribución de contenedores especiales para la recogida de este tipo de residuos, sino que se refieren también a la construcción de centros de reciclado o de depósitos de seguridad, para los casos en que no es posible el reciclado. A la vista de lo anterior, el demandado considera que, a través de estas actuaciones procedentes de las Comunidades Autónomas, ha conseguido el objetivo impuesto por el artículo 6 de la Directiva. Por este motivo, solicita que se desestime el recurso y que se condene en costas a la parte demandante.

V. Análisis del recurso

10. En contra de lo aducido por el Reino de España frente a las imputaciones de la Comisión, considero que este Estado no ha cumplido las obligaciones específicas que le impone el artículo 6 de la Directiva. Como reconoce el propio demandado en su escrito presentado ante el Tribunal de Justicia, el Reino de España omitió elaborar y comunicar dentro del plazo que finalizó el 17 de septiembre de 1992 los programas destinados a la consecución de los objetivos enumerados en el párrafo primero del artículo 6 de la Directiva. Esta comprobación basta para que se materialice la correspondiente infracción de dicha disposición de la Directiva y para considerar fundadas las imputaciones formuladas al respecto por la demandante.

11. Es preciso, además, señalar que todas las consideraciones expuestas por la parte demandada en relación con el cumplimiento de los imperativos del artículo 6 de la Directiva mediante actuaciones específicas y concretas en el ámbito de las pilas y de los acumuladores no bastan para invalidar la conclusión anterior. Debe recordarse que la citada Directiva tiene por objeto, entre otros, la protección del medio ambiente; la garantía de este bien jurídico depende necesariamente de la adopción paralela, por una parte, de medidas normativas y, por otra, de actuaciones materiales, pero depende en gran medida de la planificación de la acción global de las administraciones nacionales y comunitarias en los sectores de interés para el medio ambiente. Expresado en otros términos, la necesidad de una planificación adecuada a través de la elaboración de programas, expresada en el artículo 6 de la Directiva, no puede cubrirse en ningún caso, en contra de las alegaciones del Reino de España, mediante la actuación *ad hoc* de las autoridades nacionales en los correspondientes sectores a los que debía referirse la planificación.

12. Además, no es irrelevante la circunstancia de que la base jurídica de la citada Directiva sea el artículo 100 A del Tratado CE, es decir, que la Directiva tenga como objetivo la armonización de las legislaciones nacionales con el fin de eliminar las distorsiones de la competencia y sus repercusiones sobre el funcionamiento del mercado interior. Por esta razón, reviste especial importancia el control de las medidas nacionales y, por consiguiente, de las actuaciones de las autoridades nacionales en el sector regulado por la Directiva. La elaboración de los programas a los que se refiere el artículo 6 de la Directiva y su comunicación a la Comisión hace posible tal control; por ello, no pueden considerarse cumplidas las concretas obligaciones de los Estados miembros en tanto la Comisión no conozca las actuaciones nacionales.

13. Por lo demás, del sistema de la Directiva se deduce que el legislador comunitario pretendía combatir el problema de los residuos especiales (como son las pilas y los acumuladores) dentro de un calendario determinado. Por ello, se previó la elaboración de programas nacionales que «[...] 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». [1] El hecho de que España no elaborase el primero de dichos programas, sobre el que la Directiva establece expresamente que debía abarcar un período de cuatro años, a partir del 18 de marzo de 1993, y que debía comunicarse a la Comisión a más tardar el 17 de septiembre de 1992, vulnera, por último, la planificación comunitaria y constituye, sin más, un incumplimiento directo de la Directiva y de las obligaciones que incumben a España en virtud de los artículos 5 y 189 del Tratado.

14. Para terminar, deseo recordar la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual un Estado no puede invocar prácticas seguidas en su territorio ni circunstancias propias de su ordenamiento jurídico nacional para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que resultan del Tratado CE y de las Directivas comunitarias. [2] Señalaré además que, mediante actuaciones materiales o disposiciones normativas de carácter parcial no puede cumplirse la obligación que incumbe a un Estado miembro de elaborar un programa global con vistas a la consecución de determinado objetivo, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva.

VI. Conclusión

15. Considerando lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, al no haber adoptado los programas previstos en su artículo 6 y al no haberlos comunicado a la Comisión dentro del plazo señalado.

— Condene en costas al Reino de España.

1 — Ultimo párrafo del artículo 6 de la Directiva.

2 — Véanse las sentencias de 20 de marzo de 1997, Comisión/Bélgica (C-294/96, Rec. p. I-1781); de 13 de octubre de 1993, Comisión/España (C-378/92, Rec. p. I-5095), y de 5 de junio de 1997, Comisión/España (C-107/96, Rec. p. I-3193). Véase, asimismo, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Comisión/Alemania (C-297/95, Rec. p. I-6739).