CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 25 de septiembre de 1997 *

1. Mediante recurso interpuesto el 26 de julio de 1996 con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, la Comisión solicita a este Tribunal que declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre los productos de construcción [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

En especial, la Comisión reprocha al Reino de Bélgica no haber adoptado las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para armonizar, de conformidad con la Directiva, las normas relativas a los productos de construcción.

Marco normativo

2. El objetivo fundamental de la Directiva es conseguir que los materiales de construcción respondan, en todos los Estados miembros, a características tales que «[...] las obras a las cuales deban ser incorporados, ensamblados, aplicados o instalados, puedan satisfacer [...] los requisitos esenciales contemplados en el artículo 3» de la Directiva. [2] A tal fin, el artículo 3 se remite al Anexo I de la Directiva, que contiene la relación de dichos requisitos. Además, los «documentos interpretativos» elaborados por los Comités técnicos a instancias de la Comisión especifican dichos requisitos. Los documentos interpretativos constituyen una referencia para la definición de especificaciones técnicas y guías del documento de idoneidad técnica europeo.

3. La Directiva se notificó a todos los Estados miembros el 27 de diciembre de 1988 y en los treinta meses siguientes, [3] es decir, el 27 de junio de 1991 a más tardar, sus destinatarios debían dar cumplimiento a dicha Directiva adoptando y promulgando las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias.

Posteriormente, la Directiva fue modificada por el artículo 4 de la Directiva 93/68/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1993, [4] que persigue adaptar numerosas Directivas destinadas a eliminar los obstáculos técnicos al comercio, al nuevo régimen adoptado por el

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 40, p. 12.

2 — Véase el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva.

3 — Véase el artículo 22 de la Directiva.

4 — DO L 220, p. 1.

Consejo y la Comisión en materia de certificación y pruebas, y de evaluación de la conformidad. A más tardar el 1 de julio de 1994, los Estados miembros debían haber adaptado su Derecho interno a la Directiva de 1993, adoptando y publicando las disposiciones necesarias, y aplicándolas a partir del 1 de enero de 1995.

Procedimiento

4. Transcurrido el plazo hábil para la adaptación del Derecho interno a la Directiva sin que el Gobierno belga hubiera informado a la Comisión de las disposiciones adoptadas para ello, [5] el 20 de mayo de 1992, la Comisión remitió al Reino de Bélgica un escrito de requerimiento en el que le imputaba haber vulnerado la Directiva, así como los artículos 5 y 189 del Tratado.

Ante la falta de respuesta del Gobierno belga, [6] el 18 de junio de 1993, la Comisión emitió, de conformidad con el artículo 169 del Tratado, un Dictamen motivado en el que reprochaba al Estado hoy demandado el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva, por no haber adoptado las disposiciones necesarias para adaptarse a ella.

5. El Gobierno belga respondió al Dictamen motivado mediante una primera comunicación en la que, además de subrayar que la falta de adaptación a la Directiva no había creado en ningún caso obstáculos a la libre circulación de mercancías en el mercado interior, habida cuenta de la inexistencia de decisiones de ejecución de la Comisión, señaló que un grupo de trabajo a nivel ministerial había procedido a elaborar un proyecto de Ley y un proyecto de Real Decreto (Arrêté royal), que se estaban tramitando. Dichos textos no fueron posteriormente adoptados.

Mediante una ulterior comunicación de diciembre de 1993, el Gobierno belga transmitió a la Comisión los proyectos antes mencionados.

Hasta junio de 1996, el Gobierno belga no transmitió a la Comisión el texto de la Ley de 25 de marzo de 1996, finalmente adoptada para adaptar el ordenamiento jurídico belga a la Directiva. [7]

5 — De conformidad con el artículo 22 de la Directiva, los Estados miembros «informarán [...] inmediatamente» a la Comisión de las disposiciones adoptadas para dar cumplimiento a la Directiva. En otros artículos se preveían obligaciones específicas de comunicación (véase, por ejemplo, el artículo 18, que exige la comunicación a la Comisión de los datos identificativos de los organismos de certificación e inspección, y de los laboratorios de ensayo).

6 — Tal como señala la Comisión, sin ser contradicha, en su escrito de interposición del recurso.

7 — «Loi portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction.»

6. Por considerar que la Ley adoptada no constituía una adecuada adaptación del ordenamiento jurídico belga a la Directiva, la Comisión recurrió al Tribunal de Justicia.

Sobre el fondo

7. Considero que el recurso de la Comisión está fundado y que, por consiguiente, debe estimarse.

8. Ante todo, señalaré que al término del plazo concedido en el Dictamen motivado al Reino de Bélgica, éste ni siquiera había procedido a comunicar el proyecto de Ley y el proyecto de Real Decreto que posteriormente se remitieron.

9. En todo caso, aunque se tuviera en cuenta la Ley de 25 de marzo de 1996, ésta no constituye una adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva.

La Ley de 25 de marzo de 1996 no contiene, a excepción de las normas relativas a la comprobación, impugnación y sanción de las infracciones (artículos 4 a 6), ninguna disposición que realice una adaptación concreta y efectiva del ordenamiento jurídico interno a los objetivos fijados en la Directiva. En efecto, los artículos 2 y 3 se limitan a delegar en el Rey la facultad de adoptar, mediante Real Decreto, todas las medidas necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones derivadas de la Directiva.

A falta de cualquier indicación sobre los principios y criterios rectores a los que deberá ajustarse la futura normativa de ejecución, la Ley controvertida tampoco puede definirse como «Ley marco», como sostiene el Gobierno belga, en el sentido en que suelen entenderse este tipo de actos normativos, por tratarse meramente de un acto mediante el cual el legislador belga seleccionó la fuente destinada a ejecutar la Directiva, hasta tal punto que el futuro Real Decreto sólo podrá referirse directamente a las disposiciones de la Directiva, dado que la Ley de 1996 carece de cualquier indicación.

10. Por tanto, actualmente, el ordenamiento jurídico belga carece de cualquier adaptación a los «requisitos esenciales», al concepto de especificaciones técnicas, al significado que debe atribuirse al marcado CE en los productos y, en definitiva, a todos los instrumentos previstos en la Directiva para garantizar la eliminación de los obstáculos técnicos en el sector de la construcción.

11. En el escrito de contestación del Estado demandado se reconoce la inexistencia de una adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva, pero se intenta justificar este

comportamiento por motivos relativos tanto al ordenamiento jurídico interno como al comunitario.

En cuanto a los primeros motivos indicados, que se refieren fundamentalmente a la creación y notificación de organismos de control y a la constitución de un fondo, previsto en el artículo 7 de la Ley de 25 de marzo de 1996, para el funcionamiento de dichos organismos, es suficiente recordar que para justificar el incumplimiento carece de pertinencia cualquier práctica legislativa o administrativa interna o las dificultades de funcionamiento de la estructura institucional del Estado o cualquier otra contingencia nacional. [8]

12. En lo que respecta a las justificaciones fundadas en las posibles carencias del ordenamiento comunitario, éstas no pueden, de admitirse su existencia, impedir la adaptación del ordenamiento interno a la Directiva, puesto que en el futuro el legislador belga únicamente deberá proceder a completar las disposiciones adoptadas, una vez que la Comisión o los organismos comunitarios competentes hayan adoptado las medidas de ejecución necesarias.

Asimismo, carece de toda pertinencia la circunstancia de que la Directiva fuese parcialmente modificada por la Directiva de 1993, [9] cuyos plazos para la adaptación del Derecho interno a la Directiva expiran con posterioridad al Dictamen motivado. En efecto, la nueva Directiva se limita a crear una nueva y posterior obligación de adaptación que incumbe a sus destinatarios, sin hacer por ello desaparecer las obligaciones de cumplimiento derivadas de la Directiva precedente, parcialmente modificada.

La posibilidad de que en el futuro el Consejo introduzca, eventualmente inspirado en el informe Slim, [10] modificaciones posteriores de la Directiva, que simplifiquen su aplicación concreta, no puede tampoco justificar la falta de adaptación del ordenamiento jurídico interno ni, por tanto, el incumplimiento de la propia Directiva y del artículo 189 del Tratado. [11]

Por lo demás, se puede observar incidentalmente que el propio Gobierno belga era consciente de la necesidad de adaptar el

8 — Tampoco cabe justificar el incumplimiento provisional invocando la fuerza mayor que, por lo demás, no se ha invocado. Véase la sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629).

9 — Véase el punto 3 *supra*.

10 — Se trata de un informe presentado al Consejo el 26 de noviembre de 1996 por un grupo de trabajo, como resultado, en el sector afectado por la Directiva, de un proyecto piloto de la Comisión destinado a la simplificación de la legislación sobre el mercado interior *(Simplification of Legislation for the Internal Market)*.

11 — En un asunto en que el Gobierno demandado invocó en su defensa que el Dictamen motivado se adoptó durante la fase de adopción de las Directivas que modificaban aquella que había sido incumplida, el Tribunal declaró que «[...] el hecho de que las Instituciones comunitarias efectúen modificaciones a las Directivas no basta para dispensar a los Estados miembros de la obligación de atenerse a ellas en los plazos señalados» (véase la sentencia de 1 de junio de 1995, Comisión/Italia, C-182/94, Rec. p. I-1465, apartado 6).

Derecho interno a la Directiva de un modo diferente, de manera que, inicialmente al menos (mediante los proyectos comunicados en 1993), optó por elaborar un proyecto de Real Decreto que contenía disposiciones materiales detalladas para la adaptación del Derecho interno a la Directiva, que brillan por su ausencia en el texto de la Ley de 25 de marzo de 1996.

13. En definitiva, las dificultades de aplicación, la falta de medidas concretas de ejecución (especificaciones técnicas y otras), la posibilidad y la previsión de próximas modificaciones son circunstancias que no pueden enervar la obligación del Estado miembro de adaptar el Derecho interno a la Directiva en los plazos establecidos por ésta.

Sobre las costas

14. La declaración de la falta de adaptación del Derecho interno a la Directiva implica la desestimación de todos los motivos del Reino de Bélgica, de modo que deberá ser condenado en costas.

Conclusión

15. A la luz de las observaciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de Bélgica, al no haber adoptado las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a la Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre los productos de construcción, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva;

— condene en costas al Reino de Bélgica.