CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER
presentadas el 14 de julio de 2005 [1]

1. En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que precise si los juguetes, además del cumplimiento del límite diario de 0,6 microgramos relativo a la biodisponibilidad de cadmio [2] establecido por la Directiva 88/378/CEE del Consejo, [3] deben someterse también a las restricciones impuestas por la Directiva 91/338/CEE del Consejo. [4]

2. Esa es, fundamentalmente, la cuestión planteada por el Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos) en el marco de un proceso penal iniciado contra Geharo BV (en lo sucesivo, «Geharo»).

3. Mediante dicha cuestión, se solicita al Tribunal de Justicia que examine el alcance del artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338 así como la aplicabilidad de las normas que prescribe esta última a los juguetes que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 88/378.

I. Marco jurídico

A. *Normativa comunitaria*

4. Se deduce del artículo 2 CE que la Comunidad Europea tendrá por misión alcanzar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Para dicho fin y de conformidad con el artículo 3 CE, apartado 1, la acción de la Comunidad deberá implicar una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud.

5. De conformidad con estos objetivos y teniendo en cuenta el grado de exposición creciente del hombre y el medio ambiente al

1 — Lengua original: francés.

2 — El cadmio es un metal cuyas propiedades físicas y químicas se parecen a las del zinc. Se utiliza principalmente para la fabricación de acumuladores eléctricos y pigmentos de colores y sirve de estabilizante para los materiales plásticos. Puede entrar también en la composición de numerosas aleaciones y revestimientos anticorrosión. Pueden darse sobrantes de cadmio en numerosas fases de los procesos de producción, fabricación y utilización de los productos, así como cuando se eliminan residuos.

3 — Directiva de 3 de mayo de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la seguridad de los juguetes (DO L 187, p. 1).

4 — Directiva de 18 de junio de 1991, por la que se modifica por décima vez la Directiva 76/769/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (DO L 186, p. 59).

cadmio, la Comunidad Europea desarrolló diferentes acciones dirigidas a proteger a estos últimos contra dicha sustancia. En efecto, el cadmio se considera hoy particularmente peligroso, debido, a la vez, a su alta toxicidad para el organismo humano y a los efectos nocivos que a largo plazo puede tener para el ecosistema.

1. Directiva 88/378

6. La Directiva 88/378 establece las condiciones de seguridad a las que deben responder los juguetes antes de ser comercializados. [5]

7. Según sus considerandos primero y segundo, tiene por objeto, por una parte, eliminar los obstáculos a los intercambios entre los Estados miembros estableciendo normas armonizadas relativas a las condiciones de seguridad de los juguetes y, por otra parte, asegurar, en el mercado común, una protección eficaz del consumidor, en especial de los niños, contra los riesgos derivados de la utilización de aquéllos.

8. Así, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 88/378 establece:

«Los juguetes sólo podrán comercializarse si no comprometen la seguridad y/o la salud de los usuarios o de terceros, cuando se utilicen para su destino normal o se utilicen conforme a su uso previsible habida cuenta del comportamiento habitual de los niños.»

9. Con tal fin, el artículo 3 de dicha Directiva exige a los Estados miembros que adopten «todas las medidas necesarias para que los juguetes sólo puedan comercializarse cuando reúnan las exigencias esenciales de seguridad contempladas en el Anexo II».

10. El anexo II de la misma Directiva define, en particular, las exigencias esenciales de seguridad relativas a las propiedades químicas de los juguetes. Por una parte, el título II, punto 3.1, párrafo segundo, de dicho Anexo identifica los riesgos que pueden derivarse de la utilización de los juguetes y exige que estos últimos cumplan, en cualquier caso, las prescripciones establecidas por las legislaciones comunitarias relativas al uso de sustancias y preparados peligrosos. Este punto está redactado como sigue:

«1. Los juguetes deberán ser diseñados y fabricados de forma que su ingestión,

5 — A tenor de su artículo 1, apartado 1, se entenderá por «juguete», «todo producto concebido o manifiestamente destinado a ser utilizado con fines de juego por niños de edad inferior a 14 años». El anexo I de dicha Directiva enumera los productos que, a su juicio, no se consideran juguetes.
De conformidad con su artículo 2, apartado 3, la «comercialización», comprende «tanto la venta como la distribución gratuita».

inhalación, contacto con la piel, las mucosas o los ojos no presenten riesgos para la salud o peligros de heridas [...].

0,6 µg de cadmio,

[...]

En cualquier caso, deberán cumplir las legislaciones comunitarias pertinentes relativas a determinadas categorías de productos o que establezcan la prohibición, la limitación del uso o el etiquetado de determinadas sustancias y preparados peligrosos.»

u otros valores fijados para éstas u otras sustancias en la legislación comunitaria, sobre la base de la evidencia científica.

11. Por otra parte, teniendo en cuenta las propiedades químicas del juguete, el título II, punto 3.2, párrafo segundo, del mismo anexo establece disposiciones particulares relativas a la biodisponibilidad máxima de cadmio de los juguetes. Esta norma se denomina también «norma de succión» o «norma de dilución». Permite calcular la cantidad diaria de cadmio que puede desprenderse del juguete y ser absorbida por el organismo con ocasión de una manipulación, de una inhalación, de una succión o incluso de una ingestión del juguete. El referido punto 3.2 dice lo siguiente:

Se entenderá por biodisponibilidad de dichas sustancias el extracto soluble de importancia toxicológica significativa.» [6]

2. Directiva 91/338

«2. [...] para proteger la salud de los niños, la *biodisponibilidad* diaria resultante del uso de los juguetes, no debe exceder de:

12. La Directiva 91/338 modifica por décima vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo, [7] que fija normas armonizadas relativas a la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos.

[...]

6 — El subrayado es mío.

7 — Directiva de 27 de julio de 1976 (DO L 262, p. 201; EE 13/05, p. 208).

13. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 76/769 está redactado como sigue:

«Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones comunitarias sobre la materia, la presente Directiva afectará a las restricciones a la comercialización y empleo, en los Estados miembros de la Comunidad, de las sustancias y preparados peligrosos enumeradas en el Anexo.»

14. La Directiva 91/338 modifica la Directiva 76/769 al añadir el cadmio a la lista de las sustancias y preparados peligrosos cuya comercialización y empleo son objeto de restricciones.

15. La Directiva 91/338 tiene un objetivo doble: por una parte, a tenor de sus considerandos primero y quinto, tiene como fin un mejor funcionamiento del mercado interior, al armonizar las normas relativas a la comercialización y uso de productos que contengan cadmio [8] así como, por otra parte, según su segundo considerando, tiene por objeto luchar contra la contaminación del medio ambiente por el cadmio y proteger, a la postre, la salud humana.

16. El artículo 1 de la Directiva 91/338 está redactado como sigue:

«El Anexo I de la Directiva 76/769/CEE quedará modificado de acuerdo con el Anexo de la presente Directiva. *No obstante, las nuevas disposiciones no se aplicarán a aquellos productos que contengan cadmio ya cubiertos por otras legislaciones comunitarias.*» [9]

17. Como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia de 18 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión [10], la Directiva 91/338 añadió en el anexo I de la Directiva 76/769 un nuevo punto 24 que enumera, para un determinado número de productos específicamente mencionados, tres tipos de aplicación del cadmio y de sus componentes –para colorear, para estabilizar y para el tratamiento de superficies (cadmiado)– [11] cuyo uso regula. Para cada una de estas aplicaciones, el anexo de la Directiva 91/338 define un contenido máximo de cadmio, que permite proteger al conjunto de la población contra las consecuencias ocasionadas por la dispersión de dicha sustancia en el medio ambiente.

18. A este respecto, el citado punto 24, número 1.1, señala que la comercialización de productos acabados, coloreados con

8 — La lista de dichos productos figura en el anexo de la citada Directiva.

9 — El subrayado es mío.

10 — C-314/99, Rec. p. I-5521, apartado 7.

11 — Véanse, dentro del referido punto 24, los números 1.1 y 1.2, 2.1 y 3, respectivamente.

cadmio, está condicionada al cumplimiento de un contenido máximo de cadmio de 0,01 % en peso del material plástico. Dicho de otro modo, un producto fabricado a base de plástico no puede contener más de 100 mg/kg de cadmio para ser comercializado.

B. *Normativa nacional*

1. Normativa sobre la seguridad de los juguetes

19. El Derecho interno de los Países Bajos fue adaptado a la Directiva 88/378 mediante el Decreto sobre juguetes de 29 de mayo de 1991, adoptado con arreglo a la Ley sobre las mercancías (Warenwetbesluit Speelgoed), [12] que fija las normas sobre la seguridad de los juguetes y productos destinados a los niños.

20. El apartado 11 del anexo II del Decreto sobre juguetes establece las prescripciones relativas a la seguridad de los juguetes que contengan sustancias y preparados peligrosos y limita la biodisponibilidad de cadmio a 0,6 microgramos.

2. Normativa sobre las sustancias peligrosas

21. En el momento de producirse los hechos denunciados, el artículo 2, apartado 1, del Decreto sobre cadmio de 12 de octubre de 1990, adoptado con arreglo a la Ley sobre las sustancias peligrosas para el medio ambiente (Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen), [13] prohibía «fabricar, importar a los Países Bajos, poner a disposición de un tercero o mantener existencias de productos que contengan cadmio».

22. En virtud de lo dispuesto en el artículo 1, letra a), del Decreto sobre cadmio, se entenderá por «productos con contenido de cadmio», «los productos en los cuales el cadmio se utiliza como estabilizante, pigmento o capa de superficie así como los productos en los cuales se han integrado productos artificiales o colores que contengan más de 50 mg/kg de cadmio».

II. Hechos y procedimiento en el asunto principal

23. El 16 de febrero de 1999, la Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (Inspección de protección de la

12 — Stb. 1991, nº 269; en lo sucesivo, «Decreto sobre juguetes».

13 — Stb. 1990; en lo sucesivo, «Decreto sobre cadmio».

salud para mercancías y productos veterinarios) se incautó en los locales de Geharo de una partida de juguetes. Los análisis efectuados en dichas mercancías revelaron la presencia de un contenido de cadmio superior a 100 mg/kg, contrario al artículo 1, letra a), del Decreto sobre cadmio, de 12 de octubre de 1990, que establecía un contenido máximo de esta sustancia de 50 mg/kg.

24. Estas comprobaciones dieron lugar al inicio de procesos penales contra Geharo sobre la base del artículo 2 del referido Decreto.

25. El 3 de julio de 2000, el juez penal competente del Arrondissementsrechtbank te Zutphen absolvió a Geharo, al considerar que la norma de 50 mg/kg prevista en el artículo 1 del Decreto sobre cadmio no era aplicable debido a la existencia de una normativa específica relativa a la seguridad de los juguetes. Según dicho juez, únicamente la norma de 0,6 microgramos prevista por el Decreto sobre juguetes era aplicable en el caso de autos. Dado que los análisis efectuados sobre los juguetes no habían revelado una biodisponibilidad de cadmio superior al límite fijado por este último Decreto, el juez consideró que no procedía una condena.

26. En el marco de un recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal, el órgano jurisdiccional de apelación competente (el Gerechtshof te Arnhem) revocó la resolución del Arrondissementsrechtbank te Zutphen y condenó a Geharo mediante sentencia de 6 de mayo de 2002 con arreglo al artículo 2 del Decreto sobre cadmio. En efecto, el Gerechtshof te Arnhem consideró que los juguetes con contenido de cadmio entraban en el ámbito de aplicación tanto de la Directiva 91/338 como de la Directiva 88/378. Estimó que el texto del artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338 sólo contemplaba las disposiciones comunitarias que perseguían el mismo objetivo y/o dictaban las mismas normas que ésta, lo que no podía afirmarse de la Directiva 88/378. No obstante, en la medida en que el contenido máximo de cadmio establecido por el artículo 1 del citado Decreto (50 mg/kg) constituía una excepción respecto al fijado en la Directiva 91/338 (100 mg/kg), el Gerechshof te Arnhem declaró que el referido artículo no era de aplicación. En consecuencia, dicho órgano jurisdiccional condenó a Geharo con arreglo al artículo 2 del mismo Decreto y únicamente en relación con aquellos casos en los que se había comprobado la existencia de un contenido de cadmio superior a 100 mg/kg.

27. Geharo interpuso un recurso de casación ante el Hoge Raad der Nederlanden amparándose en las disposiciones del artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338. En apoyo de su recurso, dicha sociedad mantiene que la legislación nacional es contraria al Derecho comunitario en la medida en que las normas previstas en los Decretos sobre juguetes y sobre cadmio se aplican acumulativamente, mientras que, a su juicio, sólo son aplicables las normas previstas en la Directiva 88/378, con exclusión de las establecidas por la Directiva 91/338.

III. Cuestión prejudicial

28. Para determinar la conformidad con el Derecho comunitario de los fundamentos jurídicos de los procesos penales iniciados contra Geharo, el Hoge Raad der Nederlanden decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Se opone el artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338/CEE (Directiva sobre cadmio) a la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Directiva sobre el contenido de cadmio en productos (finales) y componentes, a los que se refiere el anexo de esta Directiva, a los juguetes en el sentido de la Directiva 88/378/CEE (Directiva sobre juguetes)?»

29. Mediante dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, fundamentalmente, si el artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la prohibición establecida por esta última de comercializar productos que tengan un contenido de cadmio superior a 0,01 % en peso del material plástico se aplique a productos como los juguetes, puesto que la comercialización de estos últimos está ya supeditada al cumplimiento de una norma de biodisponibilidad, prevista por la Directiva 88/378.

IV. Análisis

30. Al igual que los Gobiernos neerlandés, griego, finlandés y sueco, pienso que el artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la prohibición que establece esta última de comercializar los productos que tengan un contenido de cadmio superior a 0,01 % en peso del material plástico se aplique a los juguetes que están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 88/378.

31. Para analizar el sentido del artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338, examinaré, en primer lugar, su tenor, en segundo lugar, el sistema general de la normativa comunitaria relativa a la limitación de la comercialización y el uso de sustancias y preparados peligrosos en relación con el sistema general de la Directiva 88/378 y, en tercer lugar, los objetivos perseguidos por la Directiva 91/338, por un lado, y por la Directiva 88/378, por otro.

A. *Tenor del artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338*

32. Recordaré que el artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338 dispone que «[...] las nuevas disposiciones [que ésta establece en cuanto al contenido máximo de cadmio] no se aplicarán a aquellos

productos que contengan cadmio *ya cubiertos por otras disposiciones comunitarias*». [14]

33. Tal como está redactada, esta frase podría interpretarse en el sentido de que excluye la aplicación de las normas fijadas por la Directiva 91/338 a los productos que contengan cadmio que entren en el ámbito de aplicación de cualquier otra normativa comunitaria preexistente, sea cual fuere su contenido normativo o su objetivo.

34. No obstante, sería excesivo conceder a dicho artículo 1 un alcance tan general. En efecto, en mi opinión, tal interpretación no resiste el examen del sistema general de la normativa comunitaria relativa, por una parte, a la limitación de la comercialización y el uso de sustancias y preparados peligrosos así como, por otra parte, a la seguridad de los juguetes y al estudio de los objetivos perseguidos por las Directivas 91/338 y 88/378.

B. *Sistema general de la normativa comunitaria relativa a la limitación de la comercialización y el uso de sustancias y preparados peligrosos, en relación con el sistema general de la Directiva 88/378*

35. Un detenido examen del sistema general de las normativas en cuestión me permite señalar que, desde el principio, el legislador comunitario pensó en una aplicación acumulativa de las normas establecidas para controlar y reducir el uso de sustancias y preparados peligrosos, entre los cuales figura el cadmio.

36. Por una parte, el artículo 1 de la Directiva 76/769 dispone de manera clara que las restricciones impuestas a la comercialización de los productos que contengan sustancias y preparados peligrosos se aplicarán «sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones comunitarias sobre la materia». [15]

37. Por otra parte, la Directiva 88/378, sobre la seguridad de los juguetes, exige que dichos productos se sometan no solamente a las exigencias establecidas por dicha Directiva, sino también a las restricciones adicionales previstas por las legislaciones comunitarias relativas al uso de sustancias y preparados peligrosos, entre las que se encuentra la Directiva 91/338. En efecto, recordaré que el anexo II, título II, punto 3.1, párrafo segundo, de la Directiva 88/378 establece que, «*en cualquier caso,* [los juguetes]

14 — El subrayado es mío.

15 — Como ha señalado el Parlamento Europeo, en su Resolución de 21 de febrero de 1975 por la que dictamina sobre la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo relativa a una Directiva sobre la aproximación de las disposiciones legales de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (DO 1975, C 60, p. 49), dicha propuesta constituye un «complemento indispensable de las Directivas [...] ya aplicables a las sustancias y preparados peligrosos».

deberán cumplir las legislaciones comunitarias *pertinentes* relativas a determinadas categorías de productos o que establezcan la prohibición, la *limitación del uso* o el etiquetado de determinadas sustancias y preparados peligrosos».[16] Hay que señalar que el uso de la locución adverbial «en cualquier caso» invita en un primer momento a pensar que tal obligación se concibió como una obligación sistemática.

38. Es evidente, en mi opinión, que una aplicación acumulativa de normas relativas a la limitación del uso de sustancias y preparados peligrosos sólo puede concebirse en el caso en que dichas normas tengan un objeto normativo distinto. Pues bien, así sucede precisamente en el caso de autos.

39. En efecto, constato que la norma fijada en la Directiva 91/338 se define con relación a un valor de referencia diferente del elegido por el legislador comunitario en la Directiva 88/378.

40. Como he indicado anteriormente, la Directiva 91/338 limita la comercialización de los productos coloreados a base de cadmio al cumplimiento de una norma relativa a la *cantidad* máxima de cadmio que un producto puede contener (0,01 % en peso del material plástico). Dicha norma se llama también «norma de peso».

41. En cuanto a la Directiva 88/378, he de recordar que el título II, punto 3.2, párrafo primero, del anexo II de ésta define una norma máxima de *biodisponibilidad* de cadmio (0,6 microgramos) para proteger al usuario del juguete frente a los riesgos relacionados con las propiedades químicas del producto. Como he indicado, dicha norma, denominada también «norma de succión» o «norma de dilución», permite únicamente calcular la capacidad de una sustancia, en el caso de autos el cadmio, para difundirse y ser absorbida por el organismo y no permite en modo alguno calcular el contenido de cadmio de un producto.

42. Hay que señalar, en consecuencia, que las normas fijadas en las Directivas 91/338 y 88/378 se definen con relación a valores de referencia distintos (cantidad y biodisponibilidad, respectivamente) adaptados a los objetivos perseguidos por el legislador comunitario. Tradicionalmente, dichas normas pueden ser objeto de aplicación acumulativa.

43. A este respecto, la Comisión de las Comunidades Europeas consideró, en su documento de orientación nº 3 sobre la aplicación de la Directiva 88/378/CEE sobre la seguridad de los juguetes, que procedía una aplicación acumulada de las citadas normas.[17] En sus propios términos, dicha Directiva «exige que los juguetes sean

16 — El subrayado es mío.

17 — Véase el sitio Internet http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/toys/documents/gd003_fr. pdf

conformes en todos los casos a la legislación química comunitaria pertinente (anexo II. II. 3). Por consiguiente, los juguetes, además de respetar el límite diario de 0,6 microgramos para la biodisponibilidad de cadmio establecido por la Directiva 88/378/CEE, deben atenerse a las restricciones adicionales impuestas por la Directiva 91/338/CEE en la medida en que los juguetes en cuestión hayan sido fabricados con sustancias y preparados cubiertos por la Directiva 91/338/CEE (principalmente plásticos)».

44. Por consiguiente, considero que el sistema general de la normativa comunitaria relativa, por una parte, a la limitación de la comercialización y uso de sustancias y preparados peligrosos así como, por otra parte, a la seguridad de los juguetes, apunta hacia una aplicación acumulada de las normas establecidas por la Directiva 91/338 en cuanto al contenido máximo de cadmio de los productos y de las prescritas por la Directiva 88/378 en cuanto a la biodisponibilidad máxima de cadmio de los juguetes.

C. Objetivos perseguidos por las Directivas 91/338 y 88/378

45. A mi juicio, los objetivos perseguidos por la Directiva 91/338, lejos de oponerse a tal interpretación, exigen que la prohibición que establece dicha Directiva de comercializar productos que tengan un contenido de cadmio superior a 0,01 % en peso del material plástico, se aplique a los juguetes que están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 88/378.

46. En efecto, hay que recordar que la Directiva 91/338 tiene un doble objetivo. Por una parte, a tenor de sus considerandos primero y quinto, tiene por objeto armonizar las normativas nacionales relativas a la comercialización y uso de productos que contengan cadmio. Por otra parte, según su segundo considerando, está destinada a preservar el medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la dispersión del cadmio en el ecosistema y a proteger, a la postre, la salud y la calidad de vida de los hombres. [18]

47. Precisamente a la luz de este doble objetivo debe determinarse el alcance del artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338.

48. En primer lugar, considero que una mera interpretación literal de la disposición controvertida conduciría, sin lugar a dudas, a privar a dicha Directiva de todo efecto útil o de una parte significativa de éste, en particular por lo que se refiere a su objetivo de armonización.

18 — A este respecto, debe recordarse que, a tenor de sus considerandos primero, segundo y tercero, la Directiva 76/769 fue adoptada con el fin de garantizar «la salvaguardia de la población», de «contribuir a la protección del medio ambiente contra todas aquellas sustancias y preparados que presenten indicios de exotoxicidad o que puedan contaminar el medio ambiente» así como, por último, de «recuperar, proteger y mejorar la calidad de vida de los hombres».

49. En efecto, en la medida en que la Directiva 91/338 tiene como objetivo una armonización de las normas relativas a las limitaciones de la comercialización y uso de productos que contengan cadmio, es evidente, a mi juicio, que dicha finalidad se vería seriamente comprometida si las normas que prescribe no se aplicaran a los productos que contengan cadmio que estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación de cualquier otra normativa comunitaria preexistente, sea cual fuere su contenido normativo o su objetivo.

50. Así, a título ilustrativo, no se puede descartar la aplicación de las normas definidas por la Directiva 91/338 y prescritas para limitar la comercialización de productos que contengan una cantidad elevada de cadmio debido a la existencia de una normativa comunitaria preexistente que regule, por ejemplo, el etiquetado de productos o que, en un caso como el que es objeto del litigio del asunto principal, limite la biodisponibilidad de cadmio de los juguetes. Sin lugar a dudas, tal interpretación sería completamente improcedente y estaría en contradicción con el objetivo de armonización perseguido por el legislador comunitario.

51. En segundo lugar, me parece que excluir la aplicación de la Directiva 91/338 por la razón de que es aplicable la Directiva 88/378, sería contrario a los propios objetivos de protección del medio ambiente perseguidos por la primera de estas Directivas.

52. En efecto, la Directiva 91/338 persigue objetivos que únicamente coinciden en parte con los de la Directiva 88/378. Mientras que esta última tiene por objeto proteger la salud y la seguridad de los usuarios de juguetes, la Directiva 91/338 se enmarca sobre todo dentro del programa de acción comunitaria de lucha contra la contaminación medioambiental por cadmio. Sólo a la postre esta Directiva va dirigida a preservar la salud humana.

53. Por consiguiente, excluir la aplicación de la Directiva 91/338 a juguetes que puedan constituir, al final, residuos peligrosos para el medio ambiente, sería contrario a los objetivos perseguidos por el legislador comunitario.

54. En efecto, los juguetes de que se trata en el litigio del asunto principal, aunque cumplen las exigencias de seguridad de la Directiva 88/378, contienen sin embargo una cantidad de cadmio superior al límite fijado por la Directiva 91/338. Por tanto, la no aplicación de esta última Directiva podría conducir a una situación en la que la comercialización de un juguete que tenga un contenido de cadmio elevado resultaría lícita si dicho juguete no desprendiera tal porcentaje de cadmio que se superase el límite fijado por la Directiva 88/378. Tal producto, aunque cumpla las normas de seguridad de los juguetes, no sería compatible con los objetivos de la Directiva 91/338 y las exigencias de protección y mejora de la calidad del medio ambiente previstas en los artículos 2 CE y 174 CE, apartado 1. [19]

19 — El artículo 174 CE, apartado 1, precisa que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá no solamente a «la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente», sino también a la protección de la salud de las personas.

55. La Directiva 91/338 constituye, pues, un complemento indispensable para la aplicación de la Directiva 88/378. Como prueba de ello, debe recordarse que el legislador comunitario, en la Directiva 88/378, exigió la aplicación, además de las normas relativas a la biodisponibilidad de cadmio establecidas por dicha Directiva, de las restricciones adicionales fijadas por las legislaciones comunitarias relativas a las limitaciones de uso de las sustancias y preparados peligrosos, entre las que figura la Directiva 91/338.

56. Por ello, pienso que los juguetes deben someterse no solamente a las exigencias de la Directiva 88/378, sobre la seguridad de los juguetes, sino también a las restricciones adicionales establecidas por la Directiva 91/338, relativa a las limitaciones de la comercialización y el uso de sustancias y preparados peligrosos. Únicamente una aplicación acumulada de dichas Directivas permite, en mi opinión, responder a las exigencias relacionadas con la protección de la salud pública y del medio ambiente tal como se recuerdan en la exposición de motivos de estas dos Directivas y se formulan en el Tratado.

57. Por consiguiente, considero que los objetivos perseguidos por la Directiva 91/338 exigen que la prohibición de comercializar productos que tengan un contenido de cadmio superior a 0,01 % en peso del material plástico se aplique a los juguetes comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 88/378.

58. En relación con lo antedicho, estimo que el artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338 debe interpretarse en el sentido de que las disposiciones de dicha Directiva no se aplicarán a los productos que contengan cadmio ya cubiertos por otras disposiciones comunitarias *que tengan un objeto normativo similar*, es decir, que condicionen la comercialización del producto en cuestión al cumplimiento de una norma sobre el contenido máximo de cadmio. [20]

59. Habida cuenta de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Hoge Raad der Nederlanden en el sentido de que el artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338 no se opone a que la prohibición establecida por dicha Directiva de comercializar productos que tengan un contenido de cadmio superior a 0,01 % en peso del material plástico, se aplique a productos como los juguetes que están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 88/378.

20 — Véase, a título ilustrativo, el anexo I, punto 1, 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), que prohíbe la comercialización de pilas y de acumuladores que contengan más de 0,025 % en peso de cadmio, así como el artículo 4, letra a), segundo guión, de la Directiva 88/388/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito de los aromas que se utilizan en los productos alimenticios y de los materiales de base para su producción (DO L 184, p. 61), que prohíbe la comercialización y uso de aromas que contengan más de 1 mg/kg de cadmio.

V. Conclusión

60. A la luz de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Hoge Raad der Nederlanden de la manera siguiente:

«El artículo 1, segunda frase, de la Directiva 91/338/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, por la que se modifica por décima vez la Directiva 76/769/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la prohibición establecida por dicha Directiva de comercializar productos que tengan un contenido de cadmio superior a 0,01 % en peso del material plástico, se aplique a los juguetes que están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 88/378/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la seguridad de los juguetes.»