CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 5 julio de 2001 [1]

I. Introducción

1. Con el presente recurso, interpuesto el 3 de agosto de 1999 conforme al artículo 226 CE, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones de elaborar planes de gestión de residuos para la totalidad de su territorio y para la totalidad de los residuos, y de incluir en los planes ya elaborados un capítulo específico para la gestión de los residuos de envases. Dichas obligaciones se derivan del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129; que no obstante hablaba entonces de «planes de tratamiento»), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32), del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20), y del artículo 14 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10).

1 — Lengua original: italiano.

II. Marco jurídico

A. *La normativa comunitaria*

1. La Directiva 75/442 y las modificaciones introducidas por la Directiva 91/156

2. La Directiva 75/442 es la menos reciente de entre las relevantes en el presente asunto. Conviene, pues, advertir que ha sufrido diversas modificaciones durante este tiempo, en particular como consecuencia de la Directiva 91/156, que ha sustituido sus primeros doce artículos con el fin de hacer más eficaces los instrumentos dirigidos a la consecución de sus objetivos.

3. La Directiva controvertida tiene por objeto asegurar la gestión y la recuperación de los residuos, fomentando además la adopción de medidas dirigidas a limitar la formación de residuos mediante la promoción de las tecnologías «limpias» y de los productos reciclables y reutilizables (véase el cuarto considerando de la Directiva 91/156). En concreto, el artículo 5, en su

versión original, disponía que los Estados miembros establecerían o designarían «la autoridad o autoridades competentes encargadas de la planificación, organización, autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos en una zona determinada».

4. Con mayor precisión, el artículo 6, en su versión original, preveía:

«La autoridad o autoridades competentes previstas en el artículo 5 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes relativos en particular a:

— los tipos y cantidades de residuos que han de gestionarse;

— las prescripciones técnicas generales;

— los lugares apropiados para su tratamiento y evacuación o depósito;

— todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares.

Dicho plan o planes podrán incluir por ejemplo:

— las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de los residuos;

— la estimación de los costes de las operaciones de gestión;

— las medidas capaces de fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.»

5. En cuanto al plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva 75/442, el artículo 13, en su versión original, preveía:

«Los Estados miembros adoptarán, en un plazo de veinticuatro meses a partir del día de su notificación, las medidas necesarias para cumplir la presente Directiva e informarán de ello inmediatamente a la Comisión.»

6. Dicha notificación tuvo lugar el 18 de julio de 1975.

7. Como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Directiva 91/156, el citado artículo 6 de la Directiva dispone ahora:

«Los Estados miembros establecerán o designarán la autoridad o autoridades competentes encargadas de aplicar las disposiciones de la presente Directiva.»

8. Por su parte, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, en la versión resultante de las modificaciones introducidas por la Directiva 91/156, prevé ahora:

«Para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5, la autoridad o autoridades competentes a que se refiere el artículo 6 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos. Dichos planes se referirán en particular a:

— los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse;

— las prescripciones técnicas generales;

— todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares;

— los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación.

Dichos planes podrán incluir, por ejemplo:

— las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de los residuos;

— la estimación de los costes de las operaciones de valorización y de eliminación;

— las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.»

9. En cuanto al plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva 91/156, el artículo 2, apartado 1, párrafo primero, dispone:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 1 de abril de 1993. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.»

10. Conviene recordar también que, según el artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, por «residuo» se entiende:

«cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse.

El 1 de abril de 1993 como muy tarde, la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 18, elaborará una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el anexo I. Dicha lista se revisará periódicamente y, en caso necesario, se modificará según el mismo procedimiento.»

11. Con arreglo a dicha disposición, el 20 de diciembre de 1993 la Comisión adoptó la Decisión 94/3/CE, por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442 (DO L 5, p. 15). Dicha lista se ha denominado «Catálogo europeo de residuos».

2. La Directiva 91/689

12. La Directiva 91/689 tiene por objeto aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia de gestión controlada de los residuos peligrosos (véase artículo 1, apartado 1). Su artículo 6, apartado 1, dispone:

«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE, las autoridades competentes elaborarán, por separado o en el marco de sus planes generales de gestión de residuos, planes para la gestión de los residuos peligrosos y harán públicos dichos planes.»

13. Según lo previsto en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 91/689, tal y como ha sido redactado por la Directiva 94/31/CE del Consejo, de 27 de junio de 1994 (DO L 168, p. 28),

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, antes del 27 de junio de 1995. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

14. Debe añadirse que, en aplicación del artículo 1, apartado 4, de la Directiva 91/689, el 22 de diciembre de 1994 el Consejo adoptó la Decisión 94/904/CE, por la que se establece una lista de residuos peligrosos (DO L 356, p. 14).

15. Conviene recordar que la Directiva 91/689 sustituyó, derogándola, a la Direc-

tiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98). El artículo 12, apartado 1, de esta última Directiva disponía:

«Las autoridades competentes establecerán y mantendrán al día unos programas para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos. Dichos programas versarán en particular sobre:

— los tipos y cantidades de los residuos que deben gestionarse;

— los métodos de gestión;

— los centros de tratamientos especializados, si fuere necesario;

— los sitios de depósito adecuados.

Las autoridades competentes de los Estados miembros podrán incluir otros aspectos particulares, en particular una estimación de los costes de gestión.»

16. En lo relativo al plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 78/319, su artículo 21, apartado 1, preveía:

«Los Estados miembros adoptarán, en un plazo de 24 meses a partir del día de su notificación, las medidas necesarias para cumplir la presente Directiva e informarán de ello inmediatamente a la Comisión.»

17. Dicha notificación tuvo lugar el día 22 de marzo de 1978.

3. La Directiva 94/62

18. La Directiva 94/62 se propone «armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad» (véase el artículo 1, apartado 1).

19. El artículo 14 de la Directiva 94/62, titulado «Planes de gestión», dispone:

«De conformidad con los objetivos y medidas contemplados en la presente Directiva, los Estados miembros incluirán en los planes de gestión de residuos exigidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE, un capítulo específico sobre la gestión de envases y residuos de envases [...]»

20. En virtud del artículo 22, apartado 1, de la Directiva 94/62, «Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, antes del 30 de junio de 1996. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.»

B. *La normativa nacional*

21. Las medidas para la adaptación del Derecho interno comunicadas por la República Francesa a la Comisión vigentes al vencer el plazo fijado en el dictamen motivado de 5 de agosto de 1998, se encuentran en la Ley nº 75-633, de 15 de julio de 1975, relativa a la eliminación de residuos y a la recuperación de materiales [loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux; *Journal officiel de la République française* (JORF) de 16 de julio de 1975, p. 7279], tal y como ha sido modificada y completada sucesivamente por las Leyes nº 92-646, de 13 de julio de 1992, relativa a la eliminación de residuos y a las instalaciones registradas para la protección del medio ambiente (loi relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement; JORF de 13 de julio de 1992, p. 9461) y nº 95-101 relativa al fortalecimiento de la protección del medio ambiente (loi relative au renforcement de la protection de l'environnement; JORF de 3 de febrero de 1995, p. 1840; en lo sucesivo, «Ley nº 75-633»).

22. El artículo 10, párrafo primero, de la Ley nº 75-633 prevé:

«Los planes nacionales de eliminación de residuos serán elaborados por el Ministro de Medio Ambiente para categorías determinadas de residuos, cuya lista se establecerá mediante Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado, en función de su grado de peligrosidad o de las particularidades de su tratamiento y almacenamiento». [2]

23. En virtud del artículo 10.1, párrafo primero, de la Ley nº 75-633:

«Todas las regiones dispondrán de un plan regional o interregional de eliminación de residuos industriales especiales»

2 — Traducción no oficial; lo mismo para las disposiciones nacionales que siguen.

24. El artículo 10.2, párrafo primero, de la Ley nº 75-633 dispone:

«Todos los departamentos dispondrán de un plan departamental o interdepartamental de eliminación de residuos domésticos y de los demás residuos citados en el artículo L.373-3 del Código de las entidades locales»

25. Estas disposiciones normativas se concretaron sucesivamente mediante los Decretos nº 93-139, de 3 de febrero de 1993, relativo a los planes de eliminación de los residuos domésticos y asimilados (décret relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés; JORF de 4 de febrero de 1993, p. 1874) y nº 93-140, de 3 de febrero de 1993, relativo a los planes de eliminación de residuos distintos a los domésticos y asimilados (décret relatif aux plans d'élimination de déchets autres que les déchets ménagers et assimilées; JORF de 4 de febrero de 1993, p. 1875).

26. Dichos Decretos fueron posteriormente sustituidos por el Decreto nº 96-1008, de 18 de noviembre de 1996, relativo a los planes de eliminación de los residuos domésticos y asimilados (JORF de 24 de noviembre de 1996, p. 17138; en lo sucesivo, «Decreto nº 96-1008») y por el Decreto nº 96-1009, de 18 de noviembre de 1996, relativo a los planes de eliminación de residuos industriales especiales (décret relatif aux plans d'éliminations de déchets industriels spéciaux; JORF de 24 de noviembre de 1996, p. 17140). Entre las novedades introducidas por el Decreto nº 96-1008 está la obligación de indicar, en los planes de gestión de los residuos domésticos y asimilados, las soluciones adoptadas para la eliminación de los residuos de envases.

III. Análisis

27. Con el presente recurso la Comisión imputa a la República Francesa el incumplimiento de las Directivas 75/442 (en su versión modificada), 91/689 y 94/62 a causa de las persistentes lagunas de los planes de gestión de los residuos desde el punto de vista tanto de su ámbito de aplicación geográfico como material, así como a causa de la inexistencia en dichos planes de un capítulo específico relativo a los residuos de envases. Analizaré separadamente y por orden las tres imputaciones.

A. *Sobre las lagunas del ámbito de aplicación geográfico de los planes de gestión*

1. Introducción

28. En primer lugar, la Comisión alega, basándose en las informaciones proporcionadas por las propias autoridades francesas, que en el momento de la interposición de su recurso once de los cien departamentos y seis de las veintiséis regiones francesas no disponían todavía de un plan de gestión de los residuos, y ello a pesar de que los plazos para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, y a la Directiva 91/689 habían vencido, respectivamente, el 1 de abril de 1993 (originariamente ya el 18 de julio de 1977) y el 27 de junio de 1995.

29. Por su parte, el Gobierno francés reconoce la procedencia de la observación, al menos con respecto a una decena de departamentos y a cuatro regiones, pero objeta que la inexistencia de un plan no constituye violación del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 (en su versión modificada por la Directiva 91/156) ni del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689. Y ello por una serie de razones relacionadas con el carácter «móvil», por así decirlo, del plazo impuesto a los Estados miembros para cumplir las Directivas, a las dificultades halladas por las autoridades francesas en la elaboración de los citados planes y al hecho de que, al realizar la adaptación del Derecho interno, el legislador nacional se ha propuesto objetivos más ambiciosos que los previstos por las Directivas controvertidas.

2. La cuestión del cumplimiento del plazo en la ejecución de las Directivas

30. Comenzaré por el primer punto, es decir, por la cuestión de la ejecución de las Directivas dentro del plazo.

31. Según el Gobierno francés, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 (y también el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, que nos remite a aquél) no impone la elaboración de los planes de gestión en el plazo establecido para la adaptación del Derecho interno a las Directivas. Las citadas disposiciones, subraya el Gobierno demandado, imponen a las autoridades nacionales competentes únicamente la obligación de elaborar «tan pronto como sea posible» uno o más planes de gestión, sin que ello implique necesariamente la cobertura total del territorio nacional dentro de dicho plazo. Para que las Directivas controvertidas puedan considerarse ejecutadas dentro de plazo, basta, pues, con que las autoridades nacionales hayan probado que actuaron en el plazo previsto con la diligencia necesaria preparando las medidas necesarias para la consecución del resultado querido por las Directivas, es decir, que hayan definido el marco normativo de la materia, que hayan iniciado los trabajos de orden técnico y que hayan dispuesto lo necesario para la posterior elaboración de los planes.

32. No es ésta, sin embargo, la opinión de la Comisión, según la cual la expresión «tan pronto como sea posible» no puede ser interpretada de modo que retrase el cumplimiento de las Directivas. Éstas han impuesto plazos muy precisos, dentro de los cuales «a más tardar» los Estados miembros estaban obligados a atenerse plenamente a ellas. No basta, pues, con que los Estados miembros hayan dado muestras de diligencia al iniciar los procedimientos previstos y al disponer las medidas necesarias; dado que las Directivas imponen una obligación de resultado, lo que los Estados miembros deben garantizar en los plazos previstos para la adaptación del Derecho interno es precisamente ese resultado. En la vista, la Comisión precisó ulteriormente que la expresión «tan pronto como sea posible», probablemente, contempla, en este caso, la posibilidad de eventuales dificultades imprevistas (por ejemplo, la necesidad de una revisión de los planes o de poner remedio a una anulación judicial de los mismos), que pueden justificar un retraso en el cumplimiento íntegro de una Directiva, mante-

niéndose firme para las autoridades nacionales, sin embargo, la obligación de proceder cuanto antes en el sentido querido por la Directiva. En cualquier caso, concluye la Comisión, ni siquiera una interpretación amplia de dicha expresión puede justificar un incumplimiento como el de Francia, que perdura todavía hoy, a pesar del largo lapso de tiempo transcurrido desde el vencimiento del plazo de transposición de las Directivas objeto de litigio.

33. Por mi parte, debo observar, en primer lugar, que la expresión controvertida no sólo no es de las más claras, sino que tampoco es de las más habituales en la práctica comunitaria y lo es todavía menos en los términos en los que se recoge en las Directivas objeto de litigio. De hecho, las escasas disposiciones comunitarias que la utilizan (en la mayoría de los casos con respecto a obligaciones de comunicación de datos e informaciones) lo hacen junto a la inequívoca expresión: «y a más tardar [...]»;[3] bastante más raros son los casos en los que la expresión se presenta aislada y sin ulteriores precisiones, precisamente como en las Directivas controvertidas.[4]

34. Evidentemente, ello no hace más que acentuar la ambigüedad intrínseca de la expresión en el contexto de dichas Directivas y su aparente contradicción con las disposiciones que fijan plazos precisos para la adaptación del Derecho interno a las mismas; una ambigüedad que hace pensar, con toda probabilidad, en uno de los compromisos que con frecuencia acompañan, en las instancias comunitarias, las negociaciones para la aprobación definitiva de Directivas tan complejas, como parece confirmar también la comparación con la propuesta de la Comisión que dio lugar a la Directiva 75/442, en la que, efectivamente, no se encuentra rastro alguno de dicha expresión.[5] También por este motivo me parece oportuno evitar toda pretensión de desarrollar sobre este punto un análisis de alcance general y circunscribirme, en cambio, a la interpretación de la expresión en su contexto específico, como, por otra parte, ha sugerido la propia Comisión.

35. Aclarado esto, y volviendo a las dos tesis controvertidas, debo decir que, aunque sea en diversa medida y por motivos opuestos, ambas me dejan perplejo. La tesis de la Comisión me parece, en efecto,

3 — Véanse, por ejemplo, el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 98/93/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, que modifica la Directiva 68/414/CEE por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o de productos petrolíferos (DO L 358, p. 1); el artículo 7, apartado 3, tercer guión, de la Directiva 1999/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de febrero de 1999, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre alimentos e ingredientes alimentarios tratados con radiaciones ionizantes (DO L 66, p. 16), y el artículo 12 de la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE del Consejo (Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles) (DO L 181, p. 65).

4 — Véanse, por ejemplo, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 1999/97/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 1999, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto) (DO L 331, p. 67), y el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2000/29/CE del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad (DO L 169, p. 1).

5 — Véase el artículo 10 de la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la eliminación de los residuos (DO 1974, C 142, p. 6).

demasiado restrictiva, porque si se lleva a sus consecuencias lógicas conduce a la conclusión de que la expresión que se examina debe considerarse como no escrita. Me parece, en cambio, que el hecho de que dicha expresión se use aquí y no en otro lugar debe tener algún significado; por lo demás, la propia Comisión ha reconocido que de esta expresión se deriva una cierta tolerancia con respecto a las eventuales dificultades encontradas por las autoridades nacionales, aunque en los ejemplos que ha proporcionado, y sobre todo en el planteamiento general que ha seguido, ha limitado demasiado el ámbito de aplicación de la misma. Por su parte, la tesis francesa me parece excesiva en el sentido opuesto porque, al menos en relación con los fines que se examinan, lleva en definitiva a inutilizar la norma sobre el plazo de adaptación del Derecho interno a las Directivas: tanto porque convierte dicho plazo en un plazo móvil e incierto, con un vencimiento indefinido, como porque lo hace variar de Estado en Estado, en perjuicio de la uniformidad de aplicación de las Directivas.

36. Conviene recordar que la fijación de un plazo para la transposición de una Directiva tiene por objeto garantizar la certeza y la uniformidad de su aplicación en todos los Estados miembros y que, por tanto, no puede prescindirse de él salvo en casos excepcionales y basándose en motivos muy precisos. [6] Por otra parte, si fuera necesaria una confirmación de la obvia consideración precedente, basta recordar que precisamente por la falta de adaptación del Derecho interno a las Directivas objeto de litigio en los plazos previstos la Comisión inició varios procedimientos por incumplimiento contra algunos Estados miembros y que dichos procedimientos, además de los que están todavía en curso [7] y de los concluidos ya con satisfacción de las pretensiones de la Comisión, [8] se han resuelto todos con sentencias desfavorables al Estado demandado. [9] Es cierto que en ninguno de los procedimientos seguidos hasta el momento se ha planteado, como en el presente caso, la cuestión de la interpretación de la expresión «tan pronto como sea posible». Pero es igualmente cierto que en este ámbito el Tribunal de Justicia siempre ha juzgado severamente los retrasos de los Estados miembros, sin plantearse nunca la posibilidad de que la citada expresión pudiera, de alguna manera, incidir en la valoración de dichos retrasos. Al contrario, ha afirmado muy claramente que el respeto a «las obligaciones más específicas de establecer un plan de eliminación de residuos y de establecer y mantener al día programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos, previstas respectivamente en el artículo 6 de la Directiva 75/442 [en la actualidad, artículo 7, apartado 1] y en el artículo 12 de la Directiva 78/319 [equivalente al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689] [...] constitu[ye] un requisito necesario para alcanzar plenamente los objetivos» de dichas Directivas; [10] y ha considerado «grave» la falta de cumplimiento de aquellas obligaciones en los plazos establecidos, [11] aun cuando se limite a una parte

6 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629), apartado 16; de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-217/88, Rec. p. I-2879), apartado 33, y de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión (C-50/94, Rec. p. I-3331), apartado 39, donde figuran otras remisiones.

7 — Véanse los asuntos C-461/99, Comisión/Irlanda; C-466/99, Comisión/Italia; C-35/00, Comisión Reino Unido, y C-132/00, Comisión/Grecia.

8 — Véase el asunto C-401/00, Comisión/Luxemburgo, al que puso fin un auto de 13 de junio de 2001, tras la renuncia de la Comisión.

9 — Véanse las sentencias de 13 de diciembre de 1991, Comisión/Italia (C-33/90, Rec. p. I-5987); de 7 de abril de 1992, Comisión/Grecia (C-45/91, Rec. p. I-2529), y de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia (C-387/97, Rec. p. I-5047).

10 — Sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 95.

11 — *Ibidem*.

reducida del territorio, como un valle [12] o un único departamento. [13]

37. Desde el momento en que la expresión «tan pronto como sea posible» se ha incluido en algunas disposiciones de las Directivas objeto de litigio, sean cuales fueren los motivos o el momento de dicha inclusión, debe reconocérsele un significado y una función ¿qué significado hay que atribuirle entonces? Me parece que para responder a esta pregunta se impone con absoluta evidencia una primera observación, el margen de incertidumbre y elasticidad que entraña la expresión está relacionado con la innegable complejidad de las medidas que dichas Directivas exigen a los Estados miembros y, en concreto, con la conciencia, que la propia Comisión parece compartir, de las dificultades que normalmente acompañan la elaboración de los planes de gestión de los residuos para el conjunto del territorio nacional. Desde esta perspectiva, pues, cabe entender que la inclusión de la expresión en las Directivas objeto de litigio esté basada en la convicción de que sea posible, y quizá también probable, que dichas dificultades se manifiesten especialmente relevantes y obliguen al Estado miembro a tener que disponer de un margen más amplio de tiempo. Sin embargo, si, a pesar de ello, las Directivas no contemplan excepciones a los plazos para la adaptación del Derecho interno, debe deducirse que las dificultades aludidas no autorizan por sí solas, y pese a la expresión controvertida, un retraso automático de dichos plazos. Para que una eventualidad de este tipo pueda ser tomada en cuenta sin dar lugar a arbitrariedades y, sobre todo, para que pueda conciliarse con los principios generales y con la obligación de adaptar dentro de plazo el Derecho interno a las Directivas es necesario, evidentemente, que concurran condiciones muy precisas y rigurosas. En concreto, es necesario al menos, en mi opinión, que las dificultades invocadas sean importantes y tengan un fundamento objetivo; que haya pruebas claras de la diligencia de las autoridades nacionales al cumplir solícitamente las obligaciones previstas en las Directivas; que la necesidad (o el riesgo) de un retraso se comunique a su debido tiempo a la Comisión; que la situación sea supervisada simultáneamente por ésta, valiéndose incluso, en caso de necesidad, de su colaboración, conforme al principio de cooperación leal y recíproca; que el retraso se limite al tiempo estrictamente necesario.

38. Si se admite que ése pueda ser el sentido y el alcance de la expresión «tan pronto como sea posible», me parece entonces realmente difícil concluir que las indicadas condiciones concurren en el presente caso. Por muy importantes que se quieran considerar las dificultades encontradas por Francia y por mucha diligencia que se le quiera reconocer en su empeño por ejecutar plenamente las Directivas controvertidas, es obvio que los retrasos acumulados al respecto son verdaderamente excesivos y no pueden justificarse ni siquiera recurriendo a la interpretación más amplia de la expresión objeto de litigio. Al respecto, me limitaré a recordar que, más allá de las distintas modificaciones de las Directivas 75/442 y 78/319, los plazos para el cumplimiento de las obligaciones claras impuestas por éstas vencieron, respectivamente, el 18 de julio de 1977 y el 22 de marzo de 1980. Pero los retrasos serían

12 — Sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartados 69 y 70.

13 — Sentencia de 7 de abril de 1992, Comisión/Grecia, antes citada.

igualmente excesivos aunque se tomara en cuenta exclusivamente el período que va entre el 1 de abril de 1993 o el 27 de junio de 1995 (plazos para la adaptación del Derecho interno a las Directivas 91/156 y 91/689) y octubre de 1998 (vencimiento del plazo de dos meses indicado en el dictamen motivado de 5 de agosto de 1998 dirigido a la República Francesa). [14]

plena e íntegramente [15] y los motivos que la inspiran: motivos que parten de la idea de que «las consecuencias del incumplimiento de la obligación que se deriva del artículo 4, párrafo primero, de la Directiva 75/442, modificada, pueden poner en peligro, por la propia naturaleza de esta obligación, la salud humana y perjudicar el medio ambiente en una parte reducida del territorio de un Estado miembro». [16]

3. Sobre las dificultades encontradas por las autoridades francesas

39. Por este motivo, no puedo unirme a la acusación de irrazonabilidad que el Gobierno demandado dirige a la Comisión por pretender que todo el territorio francés estuviera cubierto por planes de gestión de residuos en la fecha de inicio del presente procedimiento por incumplimiento y por no apreciar, en cambio, la diligencia que las autoridades nacionales demostraron asegurando que el 85-90 % de los departamentos y de las regiones contaban con planes de gestión de residuos tras varios años de esfuerzos dirigidos a la adaptación del Derecho interno a las Directivas 75/442 y 91/689. Más difícil aún me resulta acoger dicha acusación si se tienen en cuenta las estrictas posiciones de la jurisprudencia comunitaria en relación con la exigencia de que las Directivas en examen se ejecuten

40. Como he recordado antes, el Gobierno francés sostiene que la infracción a la que se opone puede quedar justificada por una serie de dificultades con las que tropezaron las autoridades francesas como la decisión de la región Midi-Pyrénées de proceder ella misma, en lugar del Gobierno central, a la elaboración del plan regional, o la particular complejidad técnica que presenta la redacción de los planes relativos a las islas (Córcega y Guadalupe) o a las regiones de ultramar (Guyana) en comparación con la de los planes de las regiones de la Francia

14 — Tampoco debe olvidarse, para valorar mejor el fundamento de la alegación formulada por el Gobierno francés acerca de la pretendida brevedad de los plazos para la adaptación del Derecho interno a las Directivas controvertidas, que el Tribunal de Justicia ha subrayado muchas veces que «los Gobiernos de los Estados miembros participan en los trabajos preparatorios de las Directivas y deben, por tanto, estar en condiciones de aprobar, en el plazo establecido, las medidas legislativas necesarias para su ejecución» (sentencia de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, 301/81, Rec. p. 467, apartado 11).

15 — El Tribunal de Justicia juzgó «considerable» un incumplimiento de dichas obligaciones que se prolongó durante tres años (véase la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartados 26 y 98, en relación con el período que va desde la entrada en vigor del Tratado UE y el dictamen motivado de la Comisión). En la misma línea de rigor, hay que recordar también que el Tribunal de Justicia consideró insuficiente la mera adopción de una disposición de carácter general mediante la cual un Estado miembro confiaba a las regiones la tarea de elaborar los planes de tratamiento de residuos, sin que éstas los concretasen en el plazo previsto para la adaptación del Derecho interno (véase la sentencia de 13 de diciembre de 1991, Comisión/Italia, antes citada, apartados 22 a 25, en relación tanto con el antiguo artículo 6 de la Directiva 75/442 como con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 78/319, ya derogada).

16 — Sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, antes citada, apartado 70.

metropolitana. La falta de adopción de algunos planes departamentales se debió también, en concreto, a situaciones geográficas complejas (París) o a decisiones de los órganos jurisdiccionales.

41. A la luz de cuanto he dicho anteriormente, no me parece, sin embargo, que dichas argumentaciones puedan justificar retrasos tan importantes. Debo recordar, por otra parte, la constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia, confirmada varias veces también con respecto a la ejecución de las Directivas objeto de litigio, según la cual «un Estado miembro no puede alegar situaciones de su ordenamiento jurídico interno, tales como las dificultades de aplicación aparecidas en la etapa de la ejecución de un acto comunitario, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que le incumben en virtud de las normas del Derecho comunitario». [17] Según una jurisprudencia asentada del Tribunal de Justicia las autoridades francesas sólo habrían podido justificar el incumplimiento o el cumplimiento tardío si hubieran demostrado la imposibilidad objetiva de cumplir las obligaciones específicas impuestas por las Directivas 75/442 y 91/689, [18] sin embargo, no me parece que las dificultades enunciadas en este asunto puedan ser consideradas como casos de imposibilidad objetiva y las autoridades nacionales tampoco las han considerado como tales.

17 — Sentencia de 7 de abril de 1992, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 21, recaída en un asunto que tenía por objeto precisamente las obligaciones de elaborar planes de tratamiento de residuos previstas en el artículo 6 de la Directiva 75/442, en su versión original, y en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 78/319; véase también la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 70, y, en relación con las «dificultades técnicas» para el cumplimiento de una Directiva, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España (C-71/97, Rec. p. I-5991), apartado 15.

18 — En este sentido véase la sentencia de 25 de mayo de 2000, Comisión/Bélgica (C-307/98, Rec. p. I-3933), apartado 54, donde figuran otras referencias.

4. Sobre los objetivos del legislador francés

42. Por último, siempre con la intención de justificar el retraso controvertido, el Gobierno francés subraya que el legislador nacional se propuso objetivos más ambiciosos que los perseguidos por las Directivas 75/442 y 91/689, dirigidos, en particular, a adelantar la adaptación del Derecho interno a la Directiva 1999/31/CE [19] con respecto al vencimiento oficial del plazo el 16 de julio de 2001 (véase el artículo 16, apartado 1).

43. Sin embargo, esta tesis tampoco me parece convincente. Si bien es cierto, en efecto, que son numerosas las Directivas de armonización parcial que permiten expresamente a los Estados miembros adoptar disposiciones nacionales más completas o más estrictas que las que constituyen el objeto de la adaptación del Derecho interno, ello no justifica eventuales retrasos en la consecución del resultado querido por las Directivas. Además de repetir con claridad y severidad los conocidos principios sobre la obligación de cumplir dentro de plazo una Directiva, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha aclarado también que cuando las instituciones comunitarias efectúen sucesivas modificaciones de una Directiva, los Estados miembros no pueden retrasar la adaptación de su Derecho

19 — Directiva del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1).

interno con el fin de proceder a la recepción conjunta de todas las Directivas. [20]

44. Para concluir con la primera de las imputaciones de la Comisión, considero que la República Francesa no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, modificada, y del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689 al no haber elaborado aún planes de gestión de los residuos para la totalidad de su territorio.

B. *Sobre el carácter incompleto del ámbito de aplicación material de los planes de gestión*

1. Sobre la insuficiencia de los elementos sobre los cuales el Tribunal de Justicia ha sido llamado a pronunciarse

45. Entrando ya en el fondo de la segunda imputación realizada por la Comisión a Francia en el presente proceso, es necesario partir de las observaciones relativas a las lagunas materiales de los planes de gestión. Sobre este punto, por otra parte, el Gobierno demandado ha planteado una excepción de carácter preliminar fundada en una pretendida insuficiencia de las indicaciones proporcionadas en el recurso de la Comisión acerca de los elementos de Derecho y de hecho necesarios para que el Tribunal de Justicia pronuncie su sentencia. Según dicho Gobierno, las imputaciones de la Comisión están motivadas por dudas generales respecto a la integridad de la cobertura material de los planes de gestión y por eso faltarían a la obligación de «indicar [...] los cargos precisos sobre los cuales este Tribunal de Justicia está llamado a pronunciarse así como, al menos en forma sumaria, los elementos de Derecho y de hecho sobre los que se basan dichos cargos». [21]

46. Debo recordar, sin embargo, que la primera en denunciar la falta de información ha sido la Comisión, que se quejó de que la transmitida por el Gobierno demandado en el curso de la fase administrativa previa del presente proceso no le facilitó la tarea de comprobar si la totalidad de los residuos objeto de las Directivas en examen había sido, efectivamente, tomada en consideración por los planes de gestión ya elaborados por la República Francesa. En particular, la Comisión objetó que las disposiciones nacionales que le fueron comunicadas hacían referencia a categorías de residuos propias del Derecho francés, cuyo alcance material tampoco estaba definido; en consecuencia, la Comisión no pudo compararlas con las categorías correspondientes de las Directivas y, en particular, no pudo comprobar si algunas categorías de residuos quedaban todavía

20 — Véase la sentencia de 1 de junio de 1995, Comisión/Italia (C-182/94, Rec. p. I-1465), apartado 6. En el mismo sentido, véase la sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-152/98, Rec. p. I-3463), apartado 21, en relación con el caso de un cambio de la política de la Comunidad con respecto a la contaminación del agua, que se concretó en Directivas sucesivas a aquella que era objeto del reproche de la Comisión por no haberse realizado la adaptación del Derecho interno dentro de los plazos señalados.

21 — Sentencia de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca (C-52/90, Rec. p. I-2187), apartado 17, donde figuran otras referencias.

excluidas de los planes de gestión nacionales, a pesar de estar cubiertas por la normativa comunitaria y, en tal caso, cuáles eran. De ahí la decisión de imputar a la República Francesa el carácter incompleto del ámbito de aplicación material de dichos planes, corroborando la imputación con argumentos relativos sólo a algunas categorías de residuos, pero expresando la duda de que pudieran abarcar otros casos.

47. Creo que es fundada la imputación de la Comisión, y no sólo porque son innegables los retrasos con los que Francia comunicó las medidas de cumplimiento de las Directivas 75/442 y 91/689, algunas de los cuales, como veremos, han sido señaladas además en el curso del presente proceso. El hecho es que, en realidad, ni en el dictamen motivado ni en el acto introductorio del proceso, las dudas formuladas por la Comisión agotan la fundamentación de las imputaciones realizadas al Gobierno demandado; actúan más bien como una introducción de la decisión de la Comisión de seleccionar, como prueba de la infracción, sólo tres categorías de residuos con respecto a las cuales los elementos disponibles permitían proceder con una información adecuada. El hecho de que, ante informaciones consideradas inadecuadas en relación con las obligaciones impuestas por las Directivas,[22] la Comisión se haya limitado a expresar el temor de que dichos tres casos no fueran aislados, no prejuzga en absoluto, en mi opinión, la admisibilidad del recurso *in parte qua*.

22 — En cuanto a las obligaciones de comunicación de las medidas de adaptación del Derecho interno a las Directivas controvertidas, véanse los artículos 7, apartado 2, y 16, apartado 1, de la Directiva 75/442, tal y como ha sido modificada, el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 91/156 y los artículos 8, apartado 1, y 10, apartados 1 y 3, de la Directiva 91/689.

2. Sobre el fondo de la imputación: introducción

48. Como se acaba de ver, para imputar a Francia el carácter incompleto del ámbito de aplicación material de los planes de gestión, en contra de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, en su versión modificada, y en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689, la Comisión se refiere a tres categorías de residuos: los policlorobifenilos (en lo sucesivo, «PCB»), los residuos sanitarios y los residuos domésticos especiales.

49. El Gobierno francés responde, en primer lugar, con una observación de carácter general. Sostiene, en efecto, haberse adaptado a las disposiciones de las Directivas controvertidas distinguiendo diversas categorías de residuos que cubren íntegramente todos los residuos objeto de las Directivas comunitarias, a pesar de que la técnica elegida fue un tanto singular, dado que se procedió en los siguientes términos:

— para algunos residuos, como los «residuos domésticos y asimilados» y los «residuos industriales especiales» se proporcionó una definición de los mismos en una circular ministerial de 1 de marzo de 1994 (presentada, por otra parte, únicamente durante el presente procedimiento), en la que se impartían también algunas directrices sobre la elaboración de los planes de gestión, regionales o departamentales;

— con carácter general, posteriormente, con el Decreto nº 97-157, de 15 de mayo de 1997, relativo a la clasificación de los residuos peligrosos (décret relatif à la classification des déchets dangereux; JORF de 23 de mayo de 1997, p. 7764; en lo sucesivo, «Decreto nº 97-157»; también éste presentado sólo durante el procedimiento), se procedió a establecer una clasificación completa de los residuos peligrosos en forma de una mera enumeración de los mismos (anexo II del Decreto nº 97-157) y, por tanto, sin ninguna disposición específica relativa a su gestión. No obstante, si lo he entendido bien, el Gobierno francés considera que, de este modo, estableció un punto de referencia preciso para la elaboración de los planes de gestión desprovistos de indicaciones específicas en cuanto a los residuos peligrosos, permitiendo la extensión de dichos planes a todos los residuos previstos en las Directivas controvertidas.

50. No existen, pues, concluye la República Francesa, categorías residuales de residuos que escapen a las previsiones de los planes de gestión, de modo que las obligaciones impuestas por las Directivas se han cumplido íntegramente.

51. La Comisión se limita a subrayar que el Gobierno francés le entrega únicamente ahora una definición de determinadas categorías de residuos y que, de todas formas, pese a dicha información, la técnica legislativa elegida por el citado Gobierno no le permite establecer con certeza si las categorías de residuos que se tienen en cuenta en los planes de gestión ya existentes garantizan efectivamente el ámbito de aplicación querido por la normativa comunitaria.

52. En efecto, prescindiendo también de que las citadas medidas francesas se han comunicado con un importante retraso, su contenido no parece capaz de disipar las dudas de la Comisión. Aparte de ello, me parece discutible precisamente la técnica elegida por el Gobierno francés para la adaptación del Derecho interno a las Directivas objeto de litigio. Como ha puesto de relieve la propia Comisión, la decisión de ejecutar las Directivas de que se trata mediante una simple circular ministerial suscita, cuando menos, perplejidad, especialmente a la luz de la conocida jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual al ejecutar una Directiva los Estados miembros deben definir en el sector de que se trate un marco legal preciso que adapte el ordenamiento nacional a las disposiciones de la Directiva, [23] en términos tales que no subsistan dudas o ambigüedades no sólo en cuanto al contenido de la normativa nacional relevante y a su conformidad con la Directiva, sino tampoco en cuanto al valor formal de dicha normativa y a su idoneidad para actuar como base jurídica apropiada para la regulación del sector. De modo que no es suficiente para una correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva, por ejemplo, una simple práctica o una circular administra-

23 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851), apartado 25; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 28, y de 22 de abril de 1999, Comisión/Reino Unido (C-340/96, Rec. p. I-2023), apartado 27.

tiva, dado que, a diferencia de las auténticas fuentes normativas, éstas no ofrecen garantías de estabilidad, obligatoriedad y publicidad. [24]

53. Por otra parte, tampoco me parece satisfactoria la técnica de adaptación del Derecho interno consistente en la adopción de un Decreto Ministerial que contiene una mera enumeración de residuos peligrosos que luego pueda utilizarse en la elaboración de planes de gestión que no tienen en cuenta expresamente dicha categoría de residuos. Ello porque, como subraya la Comisión en la réplica, es precisamente en los planes de gestión donde se deben encontrar todas las indicaciones necesarias para determinar los tipos de residuos a los que dichos planes se aplican, con el fin de que la Comisión pueda verificar si el ámbito de aplicación material ofrece una cobertura completa o no. [25]

54. Dicho esto, paso ahora al examen específico de los cargos relativos a las tres categorías de residuos mencionadas por la Comisión.

3. Los policlorobifenilos («PCB»)

55. Con respecto a los PCB, la Comisión destaca que veintidós de las veintiséis regiones francesas no disponen del plan de gestión relativo a los mismos. La República Francesa no niega que ésta fuera la situación en octubre de 1998, es decir, cuando venció el plazo indicado en el dictamen motivado. Tras haber precisado que en noviembre de 1999 el número de regiones sin plan de gestión se había reducido a doce, el Gobierno demandado objeta que la persistente omisión no constituye una infracción de la Directiva 91/689, en la medida en que a los planes regionales que no tienen expresamente en cuenta a los PCB, les serían aplicables las disposiciones del Decreto nº 97-157, que contiene una lista completa de los residuos peligrosos. [26] En todo caso, en su opinión, no es necesario efectuar la revisión del resto de los planes regionales, puesto que está en fase de elaboración un plan nacional para la descontaminación y/o la eliminación de los aparatos que contienen PCB, en aplicación de la Directiva 96/59/CE del Consejo, de 16 de septiembre de 1996, relativa a la eliminación de los policlorobifenilos y de

24 — Entre otras, véanse las sentencias de 2 de diciembre de 1986, Comisión/Bélgica (239/85, Rec. p. 3645), apartado 7; de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania (C-58/89, Rec. p. I-4983), apartado 13; de 10 de diciembre de 1991, Comisión/Grecia (C-306/89, Rec. p. I-5863), apartado 19, y de 20 de marzo de 1997, Comisión/Alemania (C-96/95, Rec. p. I-1653), apartado 38.

25 — Recuerdo que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, tal y como ha sido modificada, prevé:
«[...] la autoridad o autoridades competentes [...] tendrán la obligación de establecer [...] planes de gestión de residuos. Dichos planes se referirán en particular a:
— los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse;
— las prescripciones técnicas generales;
— todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares;
— los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación.
Dichos planes podrán incluir, por ejemplo:
— las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de los residuos;
— la estimación de los costes de las operaciones de valorización y de eliminación;
— las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.»

26 — No cabe duda de que los PCB deben considerarse residuos peligrosos, pues se mencionan expresamente en el anexo I.A, punto 10, de la Directiva 91/689.

los policlorotrifenilos (PCB/PCT) (DO L 243, p. 31). Conforme al artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva, los Estados miembros deben establecer programas y planes para la descontaminación, la recogida y/o la eliminación de los aparatos que contengan PCB antes del 16 de septiembre de 1999.

56. Podría limitarme a observar que el propio Gobierno francés admite que, todavía hoy, no todas las regiones disponen de un plan de gestión de los PCB y deducir de ello, sólo por eso, que la imputación de la Comisión relativa a esta categoría de residuos debe considerarse fundada. De todas formas, en aras de la exhaustividad, me detendré también brevemente en los otros argumentos invocados por el Gobierno francés.

57. En cuanto al segundo argumento, según el cual a aquellos planes regionales que no tengan expresamente en cuenta a los PCB les serán aplicables las disposiciones del Decreto nº 97-157 que contiene una lista completa de los residuos peligrosos (comprendidos los PCB), ya he dicho que esta técnica legislativa no puede considerarse satisfactoria porque se limita, en sustancia, a efectuar una remisión general, mientras que para dichos residuos, como para todos los residuos, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 (al que remite el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689) exige que se proporcionen indicaciones puntuales en los propios planes de gestión.

58. En cuanto a la presunta inutilidad de la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/689 como consecuencia de la adopción posterior de la Directiva 96/59, debo observar, con la Comisión, que la Directiva 91/689 menciona expresamente los PCB y, por tanto, no se puede prescindir de ellos en el momento de adaptar el Derecho interno a esta Directiva; que las dos Directivas señalan plazos distintos para tal adaptación y la Comisión todavía no ha recibido noticia alguna del Gobierno francés acerca de que efectivamente la adaptación del Derecho interno a la Directiva 96/59 haya tenido lugar; que, en todo caso, esta última no autoriza ninguna excepción relativa a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/689; que el hecho de que el artículo 11 de la Directiva 96/59 disponga que los Estados miembros deben establecer programas y planes para la descontaminación, la recogida y/o la eliminación de los aparatos que contienen PCB no puede justificar la falta de planes de gestión para las sustancias que contienen los PCB, y, por último, que en todo caso no se puede justificar el retraso en la adaptación del Derecho interno a una Directiva (la Directiva 91/689 debería haberse ejecutado antes del 27 de junio de 1995) invocando los trabajos en curso para el cumplimiento de una Directiva distinta (en el presente caso la Directiva 96/59).

59. En mi opinión, la imputación relativa a los PCB debe considerarse fundada.

4. Los residuos sanitarios

60. Según la Comisión, el propio Gobierno francés reconoce que todavía quedan cinco regiones, entre las que disponen ya de un plan de gestión de residuos, cuyos planes no cubren los residuos procedentes de actividades clínicas. Otras seis regiones están, en cambio, cubiertas por «programas territoriales de eliminación de residuos hospitalarios», objeto de una circular ministerial de 21 de septiembre de 1990 en la que se insta a las regiones a equiparse para la eliminación de los residuos hospitalarios y se les proporciona indicaciones de carácter general relativas a los métodos y a los instrumentos a emplear para tal fin. La Comisión recuerda sin embargo que las autoridades francesas todavía no le han comunicado dichos «programas» y que, por tanto, no está en condiciones de valorar su conformidad con las disposiciones de la normativa comunitaria, y mucho menos en la medida en que estas mismas autoridades han previsto sustituir los citados «programas» por los planes. Además, la Comisión manifiesta sus importantes reservas con respecto a las garantías de conformidad a las exigencias de la Directiva 75/442 que la circular ministerial puede ofrecer. De ello deduce que la República Francesa tampoco ha cumplido con las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas objeto de litigio en las seis regiones a las que se refieren los citados «programas».

61. El Gobierno francés no niega que en cinco regiones no existe todavía un plan de gestión para la categoría de residuos de que se trata, pero subraya una vez más que, teniendo en cuenta el uso de la expresión «tan pronto como sea posible» en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, el transcurso del plazo para adaptar el Derecho nacional a ésta no implica incumplimiento de la misma. En cuanto a las seis regiones cubiertas por los «programas territoriales de eliminación de residuos hospitalarios», el Gobierno francés sostiene que, conforme a la citada circular, dichos programas son equivalentes a los planes de gestión ya elaborados para otras regiones de conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 y con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689. En todo caso, y a pesar de reconocer que no fueron comunicados dentro de plazo, el Gobierno francés no considera admisible una oposición al fondo de dichos «programas» antes de que la Comisión los haya examinado.

62. No creo necesario detenerme en las imputaciones relativas a las primeras cinco regiones dado que el propio Gobierno demandado admite el retraso y no me parece que pueda justificarlo invocando la expresión «tan pronto como sea posible», habida cuenta de lo dicho anteriormente al respecto (véanse los apartados 33 a 39 *supra*). En cambio, por lo que atañe a las seis regiones cubiertas por «programas territoriales de eliminación de residuos hospitalarios», confirmo las reservas ya expresadas con anterioridad, y compartidas por la Comisión, sobre el recurso a una mera circular ministerial para dictar instrucciones a las regiones sobre la futura adopción de dichos «programas». Aún admitiendo que éstos efectivamente existan, pese a no haber sido nunca notificados a la Comisión, observo que la circular controvertida no contiene ninguna indicación acerca de los plazos en las que debieran haber sido elaborados; de hecho,

se limita a prever que cuando el ámbito territorial regional no resulte el más adecuado, los prefectos regionales podrán decidir, en colaboración con los prefectos departamentales, que las labores de preparación de los programas en cuestión se desarrollen, al menos en parte, a nivel departamental. Lo que refleja una confirmación ulterior de la falta de idoneidad de la circular para la ejecución plena de las Directivas.

63. Por último, en cuanto a la objeción del Gobierno francés en relación con la afirmación de la Comisión, según la cual dichos programas no equivalen a los planes de gestión de residuos previstos por las Directivas comunitarias, basta observar que la circular ministerial contempla sólo los «residuos hospitalarios», mientras que el anexo 1.A de la Directiva 91/689 hace referencia a categorías más amplias de residuos sanitarios, comprendiendo (además de los residuos hospitalarios) también los «residuos sanitarios» (punto 1) y los «productos farmacéuticos, medicamentos y productos veterinarios» (punto 2). En definitiva, los programas (si existen) no parecen tener el mismo alcance, al menos desde el punto de vista de su ámbito de aplicación material, que los planes de gestión objeto de la Directiva 91/689.

64. La imputación de la Comisión en relación con la categoría de residuos sanitarios debe, por tanto, considerarse fundada.

5. Los residuos domésticos especiales

65. Por último, en lo referente a los residuos domésticos especiales, la Comisión considera insatisfactoria la técnica para la adaptación del Derecho interno elegida por el Gobierno francés, que ha previsto que esta categoría pueda ser omitida por los planes de gestión regionales y remitida a los departamentales, o alternativamente, que los residuos domésticos especiales puedan ser objeto, al mismo tiempo, bien de un plan regional o bien de uno departamental. En efecto, observa la recurrente, dieciocho departamentos no disponen todavía de planes de gestión ni a nivel regional ni a nivel departamental.

66. La República Francesa replica que la presente imputación constituye, en parte, una repetición de la primera, puesto que quince de los dieciocho departamentos citados han sido ya mencionados por la recurrente para demostrar las lagunas en el ámbito de aplicación geográfico de los planes de gestión. En cuanto a los de los tres restantes, es decir, aquellos relativos a los departamentos del Oise, de la Haute-Loire y de Puy de Dôme, el Gobierno demandado precisa que el proyecto de un plan de gestión para el primer departamento fue aprobado por el prefecto el día 19 de octubre de 1999 (por tanto, y en todo caso, en fecha posterior al vencimiento del plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión de 5 de agosto de 1998), mientras que los restantes están en fase de revisión. También en este caso el Gobierno francés justifica su propio retraso invocando la expresión «tan pronto como sea posible» del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442 y del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689.

67. No cabe duda, y la propia Comisión lo reconoce, de que la presente imputación se superpone en parte a la de las lagunas en el ámbito de aplicación territorial de los planes de gestión; sin embargo, sigue siendo válida para los tres departamentos en relación con los cuales, el Gobierno francés admite que no se han adoptado medidas relativas a los residuos domésticos especiales. No me parece conveniente volver sobre la justificación aducida una vez más por el Gobierno francés para excluir la infracción, dado que ya me he ocupado ampliamente con anterioridad del alcance que hay que atribuir a la expresión «tan pronto como sea posible» (véanse los apartados 33 a 39 *supra)*.

68. En conclusión, considero que debe ser acogida también la segunda imputación de la Comisión, dado que la República Francesa no elaboró planes de gestión de los residuos que fueran completos en cuanto a su ámbito de aplicación material.

C. *Inexistencia de un capítulo específico relativo a los residuos de envases en los planes de gestión ya elaborados*

69. La Comisión imputa a la República Francesa no haber incluido en los planes de gestión ya elaborados un capítulo específico relativo a los residuos de envases, vulnerando el artículo 14 de la Directiva 94/62, a la cual debería haberse adaptado el Derecho interno antes del 30 de junio de 1996 (véase artículo 22, apartado 1).

70. El Gobierno demandado objeta que el Decreto nº 96-1008 prevé expresamente, en su artículo 2, letra d), la inclusión de las medidas relativas a los residuos de envases en los planes de gestión, y que el artículo 12 de dicho Decreto impone la revisión de los planes de gestión no conformes con dicha disposición en un plazo de tres años. Según las indicaciones proporcionadas por el Gobierno francés, el proceso de revisión de los planes de gestión está todavía en curso; sin embargo, teniendo en cuenta las iniciativas ya emprendidas y el hecho de que el artículo 14 de la Directiva 94/62, remitiéndose al artículo 7 de la Directiva 75/442, emplea asimismo la expresión «tan pronto como sea posible», lo que confiere así un carácter supuestamente «móvil» al plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva, la República Francesa considera que no existe violación alguna de aquélla.

71. No creo necesario dedicar muchas palabras a este punto. Visto que el propio Gobierno francés reconoce que no todos los planes de gestión de residuos ya elaborados contienen un capítulo específico relativo a los residuos de envases y teniendo en cuenta lo dicho a propósito de la expresión «tan pronto como sea posible» (véanse los apartados 33 a 39), considero también fundada la tercera de las imputaciones de la Comisión.

72. En conclusión, propongo declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las correspondientes Directivas comunitarias al no haber elaborado planes de gestión de residuos ni para la totalidad de su territorio, ni para la totalidad de los residuos, y al no haber incluido en todos los planes de gestión ya aprobados un capítulo específico relativo a los residuos de envases.

IV. Sobre las costas

73. Conforme a lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión así lo ha solicitado y habida cuenta de lo dicho acerca del resultado del recurso, considero que dicha solicitud debe ser acogida.

V. Conclusión

74. A la luz de las consideraciones que preceden propongo, por tanto, al Tribunal de Justicia que declare que:

1) La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991), del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, y del artículo 14 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y a los residuos de envases al no haber elaborado planes de gestión de residuos ni para la totalidad de su territorio, ni para la totalidad de los residuos, y al no haber incluido en todos los planes de gestión ya aprobados un capítulo específico relativo a los residuos de envases.

2) Se condena en costas a la República Francesa.