

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 11 de junio de 1991 *

En el asunto C-300/89,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Ricardo Gosalbo Bono y Alain van Solinge, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por su jurisconsulto Sr. Jorge Campinos, asistido por los Sres. Johann Schoo y Kieran Bradley, miembros del Servicio Jurídico del Parlamento, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento, Kirchberg,

parte coadyuvante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Arthur Alan Dashwood, Director del Servicio Jurídico del Consejo, y por la Sra. Jill Aussant, administradora principal del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Jörg Käser, Director de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Directiva 89/428/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se fijan las modalidades de armonización de los programas de reducción con vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos industriales procedentes del dióxido de titanio (DO L 201, p. 56),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauero

Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones presentadas por las partes en la vista de 30 de enero de 1991, en la que la Comisión estuvo representada por los Sres. R. Gosalbo Bono y J. Amphoux, en calidad de Agentes,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de marzo de 1991,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de septiembre de 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Directiva 89/428/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se fijan las modalidades de armonización de los programas de reducción con vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos industriales procedentes del dióxido de titanio (DO L 201, p. 56).

- 2 Esta Directiva, adoptada por unanimidad por el Consejo conforme al artículo 130 S del Tratado CEE, «fija las modalidades de armonización de los programas de reducción de la contaminación provocada por los residuos procedentes de las centrales industriales ya existentes, con vistas a la supresión de dicha conta-

minación, y pretende mejorar las condiciones de competencia en el sector de la producción del dióxido de titanio» (artículo 1). Con este fin, establece niveles armonizados para el tratamiento de los diferentes tipos de residuos de la industria del dióxido de titanio. Así, para determinados residuos procedentes de centrales ya existentes, que utilicen procedimientos específicos, se impone una prohibición total (artículos 3 y 4). Por el contrario, para otros residuos procedentes de centrales ya existentes, la Directiva fija los valores máximos de sustancias nocivas (artículos 6 y 9).

- 3 De los autos se deduce que el acto impugnado tiene su origen en una propuesta de Directiva, presentada por la Comisión el 18 de abril de 1983 y basada en los artículos 100 y 235 del Tratado CEE. A consecuencia de la entrada en vigor del Acta Unica Europea, la Comisión modificó la base jurídica de su propuesta, basándola en adelante en el artículo 100 A del Tratado CEE, añadido por el Acta Unica Europea. Sin embargo, el Consejo, en su reunión de 24 y 25 de noviembre de 1988, extrajo una orientación común dirigida a basar la futura Directiva en el artículo 130 S del Tratado CEE. A pesar de las objeciones formuladas por el Parlamento Europeo, que, consultado por el Consejo de conformidad con el artículo 130 S, consideró apropiada la base jurídica propuesta por la Comisión, el Consejo adoptó la citada Directiva basándose en el artículo 130 S.
- 4 La Comisión interpuso el presente recurso de anulación por considerar que la Directiva 89/428, por cuanto se basa en el artículo 130 S, mientras que debería estar basada en el artículo 100 A, carece de base jurídica válida.
- 5 Mediante auto de 21 de febrero de 1990, se admitió la intervención del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.
- 6 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 7 En favor del recurso, la Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo, alega que la Directiva, a la vez que contribuye a la protección del medio ambiente, tiene

- como «principal objetivo» o «centro de gravedad» la mejora de las condiciones de la competencia en la industria del dióxido de titanio. Así pues, constituye una medida relativa al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, en el sentido del artículo 100 A y, por ello, debería haberse basado en esta última disposición de habilitación.
- 8 La Comisión precisa que el propio texto de los artículos 100 A y 130 S pone de manifiesto que las exigencias de la protección del medio ambiente forman parte integrante de la acción de armonización que hay que realizar conforme al artículo 100 A. De ello se deduce que este artículo, que tiene por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, constituye una *lex specialis* con relación al artículo 130 S, que, en sí mismo, no está destinado a la realización de este objetivo.
 - 9 Por su parte, el Consejo mantiene que el artículo 130 S constituye la base jurídica correcta de la Directiva 89/428. Si bien admite que ésta tiene por objeto también la armonización de las condiciones de competencia en el sector industrial considerado y, por este motivo, tiende a promover el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, considera que el «centro de gravedad» del acto impugnado consiste en suprimir la contaminación provocada por los residuos procedentes del proceso de fabricación del dióxido de titanio. Ahora bien, este objetivo forma parte de los objetivos que contempla el artículo 130 R, que se persiguen a través de las medidas adoptadas con arreglo al artículo 130 S.
 - 10 Procede observar, con carácter previo que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto no puede depender únicamente de la convicción de una Institución respecto al fin perseguido, sino que debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional (véase la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 11). Entre tales elementos figuran, en particular, el objetivo y el contenido del acto.
 - 11 En cuanto al fin perseguido, el artículo 1 de la Directiva 89/428 indica que ésta pretende, por un lado, armonizar los programas de reducción de la contaminación, con vistas a la supresión de ésta, por lo que respecta a los residuos procedentes de centrales de la industria del dióxido de titanio ya existentes, y, por otro, mejorar las condiciones de competencia en el sector citado. Así pues, la Directiva persigue un doble fin de protección del medio ambiente y de mejora de las condiciones de competencia.

- 12 En cuanto al contenido de la Directiva 89/428, ésta prohíbe, u obliga a reducir, en función de parámetros precisos, el vertido de residuos procedentes de centrales ya existentes en el sector, fijando asimismo los plazos para la ejecución de las distintas disposiciones. De este modo, al imponer obligaciones relativas al tratamiento de los residuos procedentes de los procesos de producción del dióxido de titanio, la Directiva permite, al mismo tiempo, reducir la contaminación y establecer condiciones más uniformes de producción y, por tanto, de competencia, puesto que las normas nacionales relativas al tratamiento de los residuos, que la Directiva se propone armonizar, tienen incidencia en el coste de producción de la industria del dióxido de titanio.
- 13 De ello se deriva que, conforme a su finalidad y su contenido, según resulta de los propios términos de la Directiva, ésta se refiere al mismo tiempo, de modo indisoluble, a la protección del medio ambiente y a la eliminación de las disparidades en las condiciones de competencia.
- 14 El artículo 130 S del Tratado dispone que el Consejo decidirá la acción que la Comunidad deba emprender en materia de medio ambiente. Por su parte, el apartado 1 del artículo 100 A del Tratado tiene por objeto la adopción por el Consejo de medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Según el párrafo segundo del artículo 8 A del mismo Tratado, este mercado implicará un «espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». Con arreglo a los artículos 2 y 3 del Tratado, tal mercado supone que las condiciones de competencia no estén falseadas.
- 15 Para la ejecución de las libertades fundamentales enunciadas en el artículo 8 A, las disparidades existentes entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros necesitan de medidas de armonización en los ámbitos en los que existe el riesgo de que dichas disparidades creen o mantengan condiciones falseadas para la competencia. Por este motivo, el artículo 100 A faculta a la Comunidad, conforme al procedimiento en él previsto, para adoptar las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros.

- 16 De ello se deriva que, teniendo en cuenta su finalidad y contenido, la Directiva de referencia reúne, al mismo tiempo, el carácter de una acción en materia de medio ambiente, a efectos del artículo 130 S, y el de una medida de armonización que tiene por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, a efectos del artículo 100 A del Tratado.
- 17 Como el Tribunal de Justicia resolvió en la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo (165/87, Rec. p. 5545), apartado 11, en la medida en que la competencia de una Institución se apoya en dos disposiciones del Tratado, ésta debe adoptar los actos correspondientes basándose en ambas disposiciones. No obstante, esta jurisprudencia no puede aplicarse al presente asunto.
- 18 En efecto, una de las disposiciones de habilitación de que se trata, el artículo 100 A, dispone la aplicación del procedimiento de cooperación previsto en el apartado 2 del artículo 149 del Tratado, mientras que la otra disposición, el artículo 130 S, dispone el voto por unanimidad en el Consejo, previa simple consulta al Parlamento Europeo. En tal caso, la acumulación de bases jurídicas podría privar al procedimiento de cooperación de su propia esencia.
- 19 A este respecto, procede recordar que, en el procedimiento de cooperación, el Consejo resuelve por mayoría cualificada cuando se proponga recoger las enmiendas a su posición común, formuladas por el Parlamento Europeo y recogidas por la Comisión en su propuesta reexaminada, mientras que debe conseguir la unanimidad cuando pretenda pronunciarse después del rechazo de la postura común por el Parlamento o cuando pretenda modificar la propuesta reexaminada de la Comisión. Este elemento esencial del procedimiento de cooperación se vería comprometido si, por referirse simultáneamente a los artículos 100 A y 130 S, el Consejo estuviera obligado, en todo caso, a votar por unanimidad.
- 20 De este modo, se pondría en tela de juicio el mismo objeto del procedimiento de cooperación, que es reforzar la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo de la Comunidad. Ahora bien, como el Tribunal de Justicia señaló en las sentencias de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 33, y Maizena/Consejo (139/79, Rec. p. 3393), apartado 34, esta participación es el reflejo, en el ámbito comunitario, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos pueden participar en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa.

- 21 De ello se deriva que en el presente asunto está excluido recurrir al doble fundamento jurídico de los artículos 100 A y 130 S y que, por tanto, hay que determinar cuál de estas dos disposiciones constituye la base jurídica adecuada.
- 22 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que, a tenor de la segunda frase del apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, «las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad». Este principio implica que una medida comunitaria no corresponde a las disposiciones del artículo 130 S por el mero hecho de que también persiga objetivos de protección del medio ambiente.
- 23 A continuación procede señalar que, como el Tribunal de Justicia resolvió en las sentencias de 18 de marzo de 1980, Comisión/Italia (91/79, Rec. p. 1099, apartado 8, y 92/79, Rec. p. 1115, apartado 8), las disposiciones necesarias en virtud de consideraciones en materia de medio ambiente pueden ser una carga para las empresas a las que se aplican y, a falta de aproximación de las correspondientes disposiciones nacionales, la competencia podría resultar sensiblemente falseada. De ello se deriva que una acción dirigida a aproximar las normas nacionales relativas a las condiciones de producción en un sector determinado de la industria, con el fin de eliminar las distorsiones de la competencia en este sector, puede contribuir a la realización del mercado interior y, por ello, pertenece al ámbito de aplicación del artículo 100 A, disposición particularmente adaptada a la consecución del mercado interior.
- 24 Por último, procede señalar que el apartado 3 del artículo 100 A obliga a la Comisión, en sus propuestas de medidas relativas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, a basarse en un nivel de protección elevado, en particular, en materia de protección del medio ambiente. Así pues, esta disposición indica, expresamente, que los objetivos de protección del medio ambiente que contempla el artículo 130 R pueden perseguirse eficazmente a través de medidas de armonización adoptadas conforme al artículo 100 A.
- 25 Del conjunto de las consideraciones precedentes se deriva que el acto impugnado debería haberse basado en el artículo 100 A del Tratado CEE y, por consiguiente, debe ser anulado.

Costas

- 26 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo, procede condenarlo en costas, incluidas las de la parte coadyuvante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Anular la Directiva 89/428/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se fijan las modalidades de armonización de los programas de reducción con vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos industriales procedentes del dióxido de titanio.**
- 2) **Condenar al Consejo en costas, incluidas las de la parte coadyuvante.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de junio de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due