



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 13 de julio de 2016¹

Asuntos acumulados C-313/15 y C-530/15

Eco-Emballages SA
contra
Sphère France,
Schweitzer SAS,
Carrefour Import SAS,
Tissue France SCA,
SCA Hygiène Products SAS,
WEPA Troyes SAS,
Industrie Cartarie Tronchetti SpA,
Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica, SL,
Kimberly-Clark SAS,
Gopack SAS,
Delipapier,
CMC France SARL,
Paul Hartmann SA,
Wepa Lille SAS,
Industrie Cartarie Tronchetti France SAS,
Melitta France SAS,
Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG,
Scamark SAS,
Système U Centrale Nationale SAS

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de commerce de Paris (Tribunal de comercio de París, Francia)]

y
Melitta France SAS,
Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG,
Délipapier,
Gopack SAS,
Industrie Cartarie Tronchetti SpA,
Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica, SL,
Kimberly-Clark SAS,
Lucart France,
Paul Hartmann AG,
SCA Hygiène Products,
SCA Tissue France,
Group'Hygiène syndicat professionnel
contra

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia)]

¹ — Lengua original: español.

«Medioambiente — Directiva 94/62/CE — Envases y residuos de envases — Concepto de envase — Mandriles (rollos, tubos, cilindros) — Directiva de ejecución 2013/2/UE — Modificación de los ejemplos de envases — Competencia de ejecución de la Comisión — Cuestión de apreciación de validez»

1. En ocasiones, un observador externo, atento a las cuestiones prejudiciales elevadas al Tribunal de Justicia, las resume mejor de lo que podríamos hacerlo quienes intervenimos en ellas. Así sucede en este caso. La descripción del problema que suscitan los dos reenvíos (uno de interpretación y otro de apreciación de validez), formulados por sendos tribunales franceses, en el marco de dos litigios vinculados entre sí, se contiene en los siguientes términos, difícilmente mejorables, de un blog² dedicado a esta tarea:

«Dentro de un rollo de papel higiénico hay un núcleo de cartón. Ese elemento interno ¿forma parte del envase del papel higiénico? Esta cuestión ha bloqueado a los tribunales franceses. La respuesta depende de la palabra “envase” que figura en la Directiva 94/62/CE “envases y residuos de envases”. Si la respuesta fuera que el núcleo de cartón constituye un envase, los potenciales perjudicados por la sentencia del Tribunal de Justicia serían no solo los fabricantes franceses de papel higiénico, sino también los productores, en Francia, de papel absorbente de cocina, de papel de aluminio o de plástico transparente. Por el contrario, si la respuesta fuera que no, el Conseil d’État querría saber si la Comisión Europea ha actuado *ultra vires* al aprobar una directiva de desarrollo que ha ampliado excesivamente la definición de “envase”. Muchos millones de euros están en juego.»

2. En efecto, el Tribunal de Justicia ha de resolver si los rollos, tubos y cilindros alrededor de los que se enrolla un producto flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio, papel) para su venta a los consumidores son o no envases en el sentido de la Directiva 94/62/CE.³ Si estos mandriles⁴ se catalogasen como envases, la citada Directiva les sería de aplicación y las empresas comercializadoras o los consumidores de los productos que los contienen deberían soportar los gastos de su reciclado.⁵ El litigio puede parecer banal, pero tiene una cierta complejidad jurídica y sus repercusiones económicas son importantes.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. La Directiva 94/62 define en su artículo 3, punto 1, el concepto de envase:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) “envase”: todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, y desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. Se considerarán también envases todos los artículos “desechables” utilizados con este mismo fin.

2 — *Eu Law Radar. Monitoring References to the Court of Justice of the European Union.* Disponible en <http://eulawradar.com/case-c-53015-melitta-france-card-core-hardcore-packaging-law>.

3 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10).

4 — El Diccionario de la Real Academia Española recoge la palabra mandril, pero no en la acepción usada por la industria y que interesa en este asunto. La industria emplea el término genérico «mandril» para referirse a los tubos, rollos, cilindros o canutos sobre los que se enrollan productos puestos a la venta.

5 — Hay un gran número de artículos vendidos a los consumidores a los que los fabricantes incorporan mandriles, para darles consistencia y facilitar su manejo: papel higiénico, papel de cocina, películas de plástico alimentario, películas de aluminio para uso alimentario, papel de hornear, bobinas de hilo para coser o tricotar, hilo de pescar, ovillos de hilo para cocina, alambres flexibles para uso doméstico, rollos de esparadrapo, cables de electricidad, teflón, hilo de cobre, cintas adhesivas de todo tipo, etc.

Los envases incluyen únicamente:

- a) “envase de venta o envase primario”: todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final;
- b) “envase colectivo o envase secundario”: todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una agrupación de un número determinado de unidades de venta, tanto si va a ser vendido como tal al usuario o consumidor final, como si se utiliza únicamente como medio para reaprovisionar los anaqueles en el punto de venta; puede separarse del producto sin afectar a las características del mismo;
- c) “envase de transporte o envase terciario”: todo envase diseñado para facilitar la manipulación y el transporte de varias unidades de venta o de varios envases colectivos con objeto de evitar su manipulación física y los daños inherentes al transporte. El envase de transporte no abarca los contenedores navales, viarios, ferroviarios ni aéreos».

4. El artículo 3 de la Directiva 94/62 fue modificado por la Directiva 2004/12/CE,⁶ cuyo artículo 1 estipula:

«La Directiva 94/62/CE queda modificada como sigue:

1) En el punto 1 del artículo 3 se añaden los párrafos siguientes:

“La definición de ‘envase’ se basará además en los criterios que se establecen a continuación. Los artículos que figuran en el anexo I son ejemplos ilustrativos de la aplicación de estos criterios.

- i) se considerarán envases los artículos que se ajusten a la definición mencionada anteriormente sin perjuicio de otras funciones que el envase también pueda desempeñar, salvo que el artículo forme parte integrante de un producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, y todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente,
- ii) se considerarán envases los artículos diseñados y destinados a ser llenados en el punto de venta y los artículos desechables vendidos llenos o diseñados y destinados al llenado en el punto de venta, a condición de que desempeñen la función de envase,
- iii) los elementos del envase y elementos auxiliares integrados en él se considerarán parte del envase al que van unidos; los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

La Comisión, cuando proceda, y de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 21, examinará y, en su caso, revisará los ejemplos que ilustran la definición de envase del anexo I. Se deberán tratar con carácter prioritario los siguientes artículos: cajas de CD y vídeo, macetas, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible, papel que se retira de las etiquetas autoadhesivas y papel de embalar.”»

6 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DO 2004, L 47, p. 26).

5. El anexo I de la Directiva 94/62 fue modificado por la Comisión mediante la Directiva 2013/2/UE.⁷ Dicho anexo señala:

«Anexo I Ejemplos ilustrativos de los criterios a que se refiere el punto 1 del artículo 3 Ejemplos ilustrativos del criterio i) Envases [...] Rollos, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio, papel), excepto los rollos, tubos y cilindros destinados a formar parte de maquinaria de producción y que no se utilicen para presentar un producto como unidad de venta. [...]»

6. El considerando 2 de la Directiva 2013/2 afirma que, «por razones de seguridad jurídica y armonización de la interpretación de la definición de “envase”, es necesario revisar y modificar la lista de ejemplos ilustrativos para aclarar nuevos casos que den lugar a dudas acerca de qué debe entenderse por envase y qué se queda fuera de tal concepto. La revisión es consecuencia de la demanda de los Estados miembros y los operadores económicos en el sentido de que se refuerce la aplicación de la Directiva y se cree un entorno de igualdad para todos en el mercado interior».

7. El considerando 4 de la Directiva 2013/2 señala que «el Comité establecido por el artículo 21 de la Directiva 94/62 no ha emitido ningún dictamen [sobre las medidas previstas en la presente Directiva] y, por consiguiente, la Comisión presentó al Consejo una propuesta en relación con las medidas, que remitió al Parlamento Europeo. El Consejo no se pronunció en el plazo de dos meses contemplado en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión,^[8] y, en consecuencia, la Comisión presentó sin demora la propuesta al Parlamento Europeo. Este no se opuso a las medidas en el plazo de cuatro meses desde la fecha de la citada transmisión».

B. *Derecho nacional*

8. Las disposiciones de la Directiva 94/62 fueron incorporadas al derecho francés en el Code de l'environnement (Código de medio ambiente), cuyo artículo R. 543-43, apartado I, especifica:

«I. Se entenderá por “envase” todo objeto, independientemente de la naturaleza de los materiales que lo compongan, que se utilice para contener, proteger y manipular mercancías, para distribuir las desde el fabricante al consumidor o al usuario y para presentarlas. Se considerarán también envases todos los artículos “desechables” utilizados con este mismo fin.

La definición de “envase” se basará además en los criterios que se establecen a continuación:

1.º Se considerarán envases los artículos que se ajusten a la definición mencionada anteriormente sin perjuicio de otras funciones que el envase también pueda desempeñar, salvo que el artículo forme parte integrante de un producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, y todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente;

[...]

El ministro competente en materia de medio ambiente elaborará, mediante Orden Ministerial, un listado de ejemplos ilustrativos de estos criterios».

7 — Directiva de 7 de febrero de 2013, que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases (DO 2013, L 37, p. 10).

8 — DO 1999, L 184, p. 23.

9. La Orden Ministerial de 6 de agosto de 2013, por la que se modifica la Orden Ministerial de 7 de febrero de 2012, relativa a los ejemplos de aplicación de los criterios que precisan el concepto de «envase» definidos en el artículo R. 543-43 del Código de medio ambiente,⁹ incorporó al derecho francés la Directiva 2013/2, añadiendo a la lista de ejemplos de envases, entre otros, los «rollos, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo: película plástica, aluminio, papel), excepto los rollos, tubos y cilindros destinados a formar parte de maquinaria de producción y que no se utilicen para presentar un producto como unidad de venta».

10. El artículo L. 541-10, apartado II, del Código de medio ambiente impone a los productores, importadores y distribuidores de mercancías la obligación de proveer o de colaborar en la prevención y la gestión de los residuos que generen. A estos efectos, pueden optar por crear un sistema individual de colecta y tratamiento de los residuos, o bien, poner en marcha colectivamente un eco-organismo que se encargue de estas tareas y al que abonarán una contribución financiera. Estos eco-organismos son autorizados por el Estado por un período máximo de seis años, renovable. El productor, importador o primer comercializador de una mercancía vendida con envase está obligado, según el artículo R. 543-56, a contribuir financieramente a la eliminación de los residuos ocasionados.

II. Litigios nacionales y cuestiones prejudiciales

11. El asunto C-313/15 tiene su origen en las demandas depositadas en enero de 2013 ante el Tribunal de commerce de Paris (Tribunal de comercio de París, Francia) por la sociedad Eco-Emballages SA, que se dedica a la gestión de los residuos de envases.¹⁰ En ellas¹¹ requería a diecinueve sociedades, con las que había mantenido relaciones contractuales, el pago de las contribuciones por los mandriles que habían puesto a la venta desde el 1 de enero de 2007. Las reclamaciones ascienden a más de 42 millones de euros, impuestos incluidos.

12. Las empresas que comercializan productos con envases y que han concluido contratos con Eco-Emballages han de pagarle una contribución financiera anual, calculada según un baremo en función de los materiales, del peso y de la cantidad de los envases vendidos en el mercado francés. Para ello, deben hacer, en los 60 días siguientes a la finalización del año civil, una declaración fehaciente que dé cuenta del peso de los materiales y de la cantidad de envases domésticos comercializados en dicho año.

13. Las empresas demandadas afirman que los tubos, rollos o canutos no forman parte de la envoltura de los productos y que no pueden considerarse envases sometidos a la obligación de reciclaje establecida por la Directiva 94/62. Por eso, no los mencionaron en sus declaraciones anuales a Eco-Emballages ni abonaron la contribución financiera que este organismo les pide.

14. En la hipótesis de que los mandriles fueran envases, las referidas empresas alegan ante el juez nacional que Eco-Emballages solo podría exigirles el pago de las contribuciones desde la fecha en la que la Directiva 2013/2 se incorporó al derecho francés, esto es, desde la Orden Ministerial de 6 de agosto de 2013, que entró en vigor el 28 de agosto de dicho año, y no desde 2007, como pretende Eco-Emballages.

9 — Arrêté du 6 août 2013 modifiant l'arrêté du 7 février 2012 relatif aux exemples d'application des critères précisant la notion d'« emballage » définis à l'article R. 543-43 du code de l'environnement (JORF n.º 198, de 27 de agosto de 2013, p. 14487).

10 — Eco-Emballages es un eco-organismo privado sin ánimo de lucro que interviene en el reciclaje de residuos de envases domésticos en Francia desde 1993, con la pertinente autorización gubernamental. Suscribe contratos de adhesión con los fabricantes que utilizan envases domésticos para comercializar sus productos y recauda las contribuciones financieras que estos deben pagar en concepto de reciclaje. Eco-Emballages transfiere los fondos recaudados a las entidades locales que organizan la recogida, la selección y el tratamiento de los envases, con objeto de sufragar parte de sus costes.

11 — Eco-Emballages basaba su reclamación ante el juez en el argumento de que los mandriles están comprendidos en la definición de envase del artículo R. 543-43 del Código de medio ambiente. Véase el punto 8 de estas conclusiones.

15. A la vista de las tesis enfrentadas, de la dificultad de interpretación de las directivas aplicables al caso y de su repercusión económica, el Tribunal de commerce de Paris (Tribunal de comercio de París) decidió suspender el procedimiento y elevar al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Incluye el concepto de envase definido en el artículo 3 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, modificada por la Directiva 2004/12/CE, a los “mandriles” (rollos, tubos y cilindros) alrededor de los cuales se enrolla un material flexible, como papel, película plástica, etc., vendidos como tales a los consumidores?»

16. Varias de las empresas demandadas en el litigio precedente, interpusieron posteriormente un recurso por exceso de poder ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia), para conseguir la anulación de la Orden Ministerial de 6 de octubre de 2013, que incorporaba al derecho francés la Directiva 2013/2. Impugnaban su validez porque, al contar los mandriles entre los ejemplos de envases, dicha Directiva no habría respetado la noción de envase del artículo 3 de la Directiva 94/62, rebasando los límites de la habilitación conferida a la Comisión en el marco de sus competencias de ejecución.

17. El Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Ministro de ecología, desarrollo sostenible y energía) solicitó al Conseil d'État (Consejo de Estado) la desestimación de los recursos, porque la Orden Ministerial impugnada había transpuesto correctamente la Directiva 2013/2, cuyas disposiciones son detalladas e incondicionales. A su entender, no procedía plantear una cuestión prejudicial, ya que esta Directiva no presenta dificultades de interpretación y no viola ningún principio general del derecho de la Unión.

18. El Conseil d'État (Consejo de Estado), sin embargo, suspendió el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre el reenvío objeto del asunto C-313/15. Por si la respuesta a dicho reenvío fuese negativa, eleva al Tribunal de Justicia la cuestión siguiente:

«Si, al incluir entre los ejemplos de envases “los mandriles” (rodillos, tubos y cilindros) alrededor de los cuales se enrolla un material flexible, como papel, película plástica, etc., vendidos a los consumidores, la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, no ha respetado el concepto de envase que se define en el artículo 3 de la Directiva 94/62/CE, de 20 de diciembre de 1994, y ha rebasado los límites de la habilitación conferida a la Comisión en el marco de sus competencias de ejecución.»

19. El Tribunal de Justicia ha acumulado ambos asuntos, en los que la Comisión y Francia han presentado observaciones escritas. Además, en el asunto C-313/15 las remitieron Eco-Emballages, Système U Centrale Nationale SAS, Melitta France SAS conjuntamente con Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG, Delipapier conjuntamente con otras 11 empresas del sector, así como el sindicato profesional Group'Hygiène. En el asunto C-530/15 lo hicieron Melitta France conjuntamente con Cofresco Frischhalteprodukte, Delipapier junto con otras 10 empresas del sector y el sindicato profesional Group'Hygiène.

20. En la vista, celebrada el 4 de mayo de 2016, participaron Eco-Emballages, Melitta France, Delipapier, Système U Centrale Nationale, el Gobierno francés y la Comisión. Sus observaciones se concentraron, a petición del Tribunal de Justicia, en los diferentes elementos que conforman la noción de envase de la Directiva 94/62, en la limitación temporal de los efectos de la futura sentencia del Tribunal de Justicia y en la competencia de la Comisión para adoptar la Directiva 2013/2. En concreto, debatieron extensamente acerca de la eficacia en el tiempo de la interpretación del concepto de envase que pudiera establecer el Tribunal de Justicia.

21. Hay que mencionar asimismo que algunas de las empresas parte en el litigio del asunto C-313/15 impugnaron ante el Tribunal General la validez de la Directiva 2013/2. Sus recursos fueron rechazados por falta de legitimación activa.¹²

III. Análisis de las cuestiones prejudiciales

22. En este asunto ocurre algo poco frecuente en la práctica del Tribunal de Justicia, que es la combinación de una cuestión prejudicial de interpretación, suscitada por un juez nacional [el Tribunal de commerce de Paris (Tribunal de comercio de París)], con otra de apreciación de validez, planteada por un órgano jurisdiccional diferente [el Conseil d'État (Consejo de Estado)], con origen en sendos litigios sobre la misma controversia, estrechamente vinculados.

23. Procederé, en primer lugar, a analizar la cuestión de interpretación, para abordar, luego, la de apreciación de validez.

A. La cuestión prejudicial de interpretación: ¿la definición de envase de la Directiva 94/62 engloba los mandriles?

24. La duda del Tribunal de commerce (Tribunal de comercio) de París se circunscribe a determinar si el concepto de envase del artículo 3 de la Directiva 94/62, modificada por la Directiva 2004/12, abarca los mandriles. De la respuesta dependerá la suerte de las reclamaciones de pago de Eco-Emballages contra las empresas comercializadoras.

25. A primera vista, la pregunta puede parecer tan simple como fácil de contestar: el sentido común nos dice que un envase sirve para envolver, embalar o contener una mercancía vendida al consumidor. El tubo interior que da firmeza a un rollo de papel higiénico o de papel de cocina no cumple esta función y, por consiguiente, no puede calificarse de envase.

26. Ahora bien, los juristas sabemos que los legisladores, también los de la Unión, no siempre aplican el sentido común a la hora de utilizar los términos incorporados a una norma jurídica. Ya sea mediante la técnica de dotar de significados nuevos a ciertos vocablos «a los efectos de esta ley», ya sea mediante el cada vez más frecuente uso de definiciones en las propias normas,¹³ a veces no acordes con las de los diccionarios, lo cierto es que el lenguaje jurídico se separa del lenguaje de la calle, en ocasiones hasta extremos tan exorbitantes como este.

27. El concepto de envase de la Directiva 94/62 no coincide con el que los consumidores atribuyen a este término, de manera que han sido precisas tres directivas para clarificarlo. Esta circunstancia explica la existencia de los dos litigios ante los órganos jurisdiccionales franceses de reenvío y las correlativas cuestiones prejudiciales sometidas al Tribunal de Justicia.

12 — Autos de 7 de julio de 2014, Cofresco Frischhalteprodukte/Comisión (T-223/13, no publicado, EU:T:2014:635); Melitta France/Comisión (T-224/13, no publicado, EU:T:2014:636); Group Hygiène/Comisión (T-202/13, EU:T:2014:664); Wepa Lille/Comisión (T-231/13, no publicado, EU:T:2014:640); SCA Hygiène Products/Comisión (T-232/13, no publicado, EU:T:2014:632); Paul Hartmann/Comisión (T-233/13, no publicado, EU:T:2014:641); Lucart France/Comisión (T-234/13, no publicado, EU:T:2014:633); Gopack/Comisión (T-235/13, no publicado, EU:T:2014:637); CMC France/Comisión (T-236/13, no publicado, EU:T:2014:638); SCA Tissue France/Comisión (T-237/13, no publicado, EU:T:2014:634); Delipapier/Comisión (T-238/13, no publicado, EU:T:2014:643); ICT/Comisión (T-243/13, no publicado, EU:T:2014:639); e Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica/Comisión (T-244/13, no publicado, EU:T:2014:644).

13 — El legislador ha olvidado el viejo aforismo del derecho romano, atribuido a Iavolenus: «*omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti posset*» (toda definición en derecho es peligrosa, porque es difícil que no haya de ser alterada).

1. Observaciones de las partes

28. La Comisión, Francia y Eco-Emballages esgrimen que la definición legal de envase, con arreglo al artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, modificada por la Directiva 2004/12 y completada por la Directiva 2013/2, comprende los mandriles. Estos protegen el producto desde el interior, durante su transporte y para su presentación al consumidor, permiten conservarlo y exhibirlo para su compra y utilización posterior y son desechables. Es irrelevante que no adopten la forma de una envoltura externa, dada la interpretación amplia que la Directiva 94/62 contempla.

29. Además, la Comisión, Francia y Eco-Emballages defienden que los mandriles constituyen un «envase de venta o primario» en el sentido del artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letra a), de la Directiva 94/62, porque están concebidos de manera que componen, con el producto al que dan consistencia, una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final y no se venden separadamente.

30. Por último, los mandriles no reúnen los tres criterios de exclusión del concepto de envase del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), de la Directiva 94/62, que fueron introducidos por la Directiva 2004/12. No son parte del material flexible enrollado alrededor de ellos, que debe separarse del mandril para su utilización; tampoco son imprescindibles para contenerlo, sustentarlo o preservarlo y, por último, no se emplean, ni se consumen, ni se eliminan a la vez que el producto bobinado sobre ellos, sino que se desechan después de la utilización completa de ese producto, a diferencia de lo que ocurre con una bolsa de té, por ejemplo.

31. Las empresas que han depositado observaciones se oponen a la tesis de la Comisión, de Francia y de Eco-Emballages. En su opinión, el término envase remite necesariamente a un elemento que, si no es envolvente, al menos sí es externo. El mandril no contiene el producto (papel higiénico, por ejemplo) y tampoco lo protege, pues no se trata de un envoltorio externo, sino de un componente interno.

32. Estas empresas entienden que los mandriles no cumplen las condiciones exigidas por el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, de la Directiva 94/62 para que un artículo se considere envase. No están destinados a contener o a proteger el producto, porque no lo envuelven, y no valen para conservarlo ni para trasladarlo desde el fabricante al consumidor. Los mandriles tampoco aseguran la presentación del producto, porque en ellos no se puede colocar la información destinada a los consumidores, que figura en el envoltorio y no puede ir en un elemento interno.

33. Las empresas arguyen también que los mandriles no encajan en la definición de «envase de venta», «envase colectivo» o «envase de transporte», porque no están concebidos para integrar una unidad de venta individual, al servir solo para dar consistencia al producto; porque no son aptos para contener o agrupar varios productos, ni pueden ser separados de ellos sin deteriorar su calidad; y porque no facilitan el transporte de los productos, ya que no los albergan ni los embalan.

34. En la hipótesis de que los mandriles pudieran catalogarse como envases, las empresas piensan que no reunirían los tres requisitos fijados por el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), de la Directiva 94/62. El mandril es parte del producto y el consumidor no puede separarlo sin deterioro de este último; se precisa durante toda la vida útil del producto para su consumo; se utiliza a la vez que la mercancía enrollada en él y no puede ser eliminado hasta que dicha mercancía se ha consumido por completo.

2. Apreciación

35. Ante todo, he de poner de relieve la escasa claridad de la definición de envase del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62. Su oscuridad es particularmente preocupante, porque se trata del elemento clave para delimitar el alcance de las obligaciones jurídicas impuestas a los Estados —e, indirectamente, a los operadores del sector— por esta Directiva, cuyo objetivo era, justamente, armonizar las medidas nacionales sobre la gestión de los envases y de los residuos de envases.¹⁴

36. Esa falta de claridad obligó a que, diez años después de la Directiva 94/62, la Directiva 2004/12 intentase descifrar la noción de envase, ahora mediante la introducción de tres criterios y de un anexo con «ejemplos ilustrativos», a la vez que habilitaba a la Comisión para examinar y, en su caso, revisar esos ejemplos. De manera explícita se confió a la Comisión «tratar con carácter prioritario» algunos elementos, entre los que figuraban los tubos y cilindros alrededor de los que se enrolla un material flexible.¹⁵ Se aprecia, pues, que en el año 2004 subsistía la falta de certeza sobre la catalogación como envases de estos artículos, dudas que la Comisión debía despejar acudiendo al procedimiento de reglamentación.

37. El Reglamento (CE) n.º 219/2009¹⁶ modificó el método que la Comisión había de seguir para llevar a cabo su tarea. La incertidumbre sobre los mandriles continuaba, ya que la nueva redacción del artículo 3, punto 1, párrafo cuarto, de la Directiva 94/62 ratificó el mandato a la Comisión para pronunciarse sobre los tubos y cilindros, añadiendo que, en esta labor de desarrollo normativo, no podía modificar los elementos esenciales de dicha Directiva.¹⁷

38. Ese mandato fue puesto en práctica por la Comisión con la adopción de la Directiva 2013/2, cuyo considerando segundo (que he transcrito anteriormente)¹⁸ apela a razones de seguridad jurídica y de armonización en la interpretación del término «envase» para justificar la inclusión de los mandriles (entre otros objetos) como «ejemplo ilustrativo» de dichos envases.¹⁹

14 — La Directiva tiene por fin, según su artículo 1, apartado 1, «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».

15 — Según el artículo 1 de la Directiva 2004/12, «la Comisión, cuando proceda, y de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 21, examinará y, en su caso, revisará los ejemplos que ilustran la definición de envase del anexo I. Se deberán tratar con carácter prioritario los siguientes artículos: cajas de CD y vídeo, macetas, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible, papel que se retira de las etiquetas autoadhesivas y papel de embalar».

16 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control (DO 2009, L 87, p. 109).

17 — «La Comisión, cuando proceda, examinará y, en su caso, revisará los ejemplos que ilustran la definición de envase del anexo I. Se deberán tratar con carácter prioritario los siguientes artículos: cajas de CD y vídeo, macetas, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible, papel que se retira de las etiquetas autoadhesivas y papel de embalar. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 21, apartado 3.»

18 — Véase el punto 6.

19 — El considerando cuarto de la Directiva 2013/2 informa de cómo se desarrolló su procedimiento de adopción. La Comisión elaboró su propuesta, el Comité del artículo 21 de la Directiva 94/62 no emitió ningún dictamen y la Comisión hizo llegar al Consejo una propuesta, que remitió al Parlamento Europeo. El Consejo no se pronunció en el plazo de dos meses contemplado en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468 y, en consecuencia, la Comisión envió sin demora la propuesta al Parlamento Europeo, que no se opuso a las medidas en el plazo de cuatro meses, quedando adoptada la Directiva 2013/2.

39. Después de todas estas modificaciones y peripecias legislativas,²⁰ el concepto de envase del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62 se ha plasmado de forma positiva y de forma negativa. En cuanto a los componentes positivos, para ser calificado de envase un producto debe cumplir dos requisitos de carácter cumulativo, a los que aludió el Tribunal de Justicia en la sentencia *Plato Plastik Robert Frank*,²¹ a saber:

- Por una parte, conforme a la primera frase de la citada disposición de la Directiva 94/62, debe tratarse de un producto que sirva para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. En su segunda frase precisa que también se reputan envases todos los objetos «desechables» utilizados con este mismo fin.
- Por otra parte, el producto debe encontrarse en alguna de las tres clases de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva 94/62, esto es, el envase de venta, el envase colectivo y el envase de transporte.

40. Sin perjuicio de las objeciones que antes he expuesto, inspiradas en el buen uso del lenguaje y en el sentido común, no tengo más remedio que aceptar que los mandriles cumplen la primera condición exigida por la Directiva 94/62 para catalogarlos como envases. Al intérprete no le corresponde descalificar, o no respetar, las normas cuando no sean de su agrado o cuando sean deficientes desde la perspectiva lingüística, sino aplicarlas pese a que no le gusten.

41. El Tribunal de Justicia ha declarado que la enumeración de las posibles funciones del envase del artículo 3, punto 1, primera frase de la Directiva 94/62, no es acumulativa, de modo que no es necesario que los mandriles sirvan, simultáneamente, para «contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías», bastando con que desempeñen solo alguna de estas funciones.²² Dicho de otra manera, ese precepto no clasifica como envases únicamente a los embalajes, las protecciones exteriores o los recipientes con los que se comercializan las mercancías, como en una primera aproximación podría pensarse.

42. No se puede negar, a mi juicio, la razón a la Comisión, ni a Francia ni a Eco-Emballages en su tesis de que los mandriles «protegen» desde el interior las mercancías enrolladas sobre ellos. Esa protección da consistencia al producto durante su transporte y cuando se expone para la venta al consumidor, ya que permite su presentación cilíndrica. Además, el mandril facilita la utilización posterior del producto por el consumidor.

43. Un mandril también ayuda a «presentar» el objeto al consumidor. En contra de la opinión de las empresas comercializadoras, la presentación no solo se realiza con las informaciones escritas que constan en los embalajes o en los recipientes de las mercancías. El mandril facilita al usuario, por ejemplo, un rollo de papel higiénico, de film de aluminio o de papel de cocina convenientemente «presentados» para su venta.

44. Por último, los mandriles son un elemento que se desecha, genera residuos y que hay que reciclar. Los mandriles no se consumen a la vez que el producto enrollado sobre ellos, sino que se liberan cuando se ha utilizado este por completo.

20 — Con posterioridad, el artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62 ha sido completado por la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DO 2015, L 115, p. 11). Se añaden disposiciones específicas sobre esas bolsas de plástico, por ser un tipo de envase altamente contaminante, que requería normas específicas.

21 — Sentencia de 29 de abril de 2004, C-341/01, EU:C:2004:254, apartados 47 a 51.

22 — Sentencia de 29 de abril de 2004, *Plato Plastik Robert Frank* (C-341/01, EU:C:2004:254), apartado 49; y conclusiones del abogado general Léger en ese mismo asunto (EU:C:2003:454), punto 41.

45. La amplia definición de envase que figura en la Directiva 94/62 admite, pues, encajar en ella los mandriles, en consonancia con la doctrina del Tribunal de Justicia, sentada en la sentencia *Plato Plastik Robert Frank*, en cuya virtud pudo concluir que las bolsas de plástico con asas entregadas a los clientes en un comercio, gratuitamente o a título oneroso, también eran envases.²³

46. Quizás la clave haya que buscarla en el diseño de la Directiva 94/62, dirigida a prevenir y a reducir el impacto de los envases y de los residuos de envases, asegurando así un nivel elevado de protección del medio ambiente.²⁴ Para eso obliga, en particular, a los Estados miembros a instaurar un sistema que facilite su recogida y recuperación, aunque reconociéndoles algún margen de maniobra para su articulación.²⁵ Si, conforme al quinto considerando y al artículo 2, apartado 1,²⁶ de la Directiva 94/62, esta se aplica de manera amplia a todos los envases comercializados en la Comunidad, una interpretación restrictiva del concepto de envase, que descartara la inclusión de los mandriles, iría contra ese propósito.

47. Los criterios interpretativos teleológico y sistemático abonan, pues, esa lectura del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62. Dada la presencia generalizada de los mandriles en productos de gran consumo doméstico, su no aceptación como envases supondría que no se reciclaran los residuos que originan, en perjuicio del objetivo medioambiental que inspira a la Directiva 94/62.

48. Menos argumentación reclama el análisis de la segunda condición (positiva) requerida a los envases por la Directiva 94/62. En efecto, de las tres clases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de aquella Directiva (envase de venta, envase colectivo y envase de transporte), los mandriles se encuadran en la primera, pues están diseñados para «constituir en el punto de venta una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final» del producto. El tubo en torno al que se enrolla el papel higiénico se vende al consumidor formando una unidad con el rollo de papel, del que no tiene existencia independiente y del que no se puede separar en el momento de la venta.

49. Junto con estos rasgos positivos, la delimitación del concepto de envase, según el artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62, se lleva a cabo de manera negativa. Con esta intención, la Directiva 2004/12 incluyó una nueva redacción del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, de la Directiva 94/62, de modo que la definición de «envase» se basara, además, en tres «criterios» adicionales recogidos en los incisos i) a iii), de cuya aplicación son ejemplos ilustrativos los objetos que figuran en el anexo I.

50. En lo que afecta a este asunto, es aplicable el criterio del inciso i), de manera que un producto que se ajuste a la definición de envase de la Directiva 94/62 no será considerado como tal si cumple, acumulativamente, las tres condiciones de exención siguientes:

- ser parte integrante del producto al que acompaña;
- ser necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil; y
- estar destinado a ser empleado, consumido o eliminado conjuntamente con el producto al que acompaña.

23 — Sentencia de 29 de abril de 2004, *Plato Plastik Robert Frank* (C-341/01, EU:C:2004:254), apartados 54 a 59.

24 — El Tribunal de Justicia ha abordado aspectos diferentes de la Directiva 94/62 en las sentencias de 12 de diciembre de 2015, *Visnapuu* (C-198/14, EU:C:2015:751); y de 14 de diciembre de 2004, *Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz* (C-309/02, EU:C:2004:799), así como *Comisión/Alemania* (C-463/01, EU:C:2004:797).

25 — Auto de 16 de febrero de 2006, *Plato Plastik Robert Frank* (C-26/05, no publicado, C:2006:114), apartado 33.

26 — El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 94/62, relativo a su ámbito de aplicación, prescribe: «La presente Directiva se aplicará a todos los envases puestos en el mercado en la Comunidad y a todos los residuos de envases, independientemente de que se usen o produzcan en la industria, comercio, oficinas, establecimientos comerciales, servicios, hogares, o en cualquier otro sitio, sean cuales fueren los materiales utilizados».

51. En mi opinión, los mandriles no reúnen la primera de las tres condiciones (negativas) para beneficiarse de la exención. En concreto, no son «parte integrante» del producto al que dan consistencia, pues el material flexible que va enrollado en ellos se separa del mandril para su utilización. Un rollo de plástico de cocina, por ejemplo, contiene el plástico destinado a proteger los alimentos, pero el mandril central, en sí mismo, no sirve para esta tarea y no integra dicho producto, aunque haya que esperar al consumo total de este para que el mandril se libere.

52. Sí reúnen los mandriles, por el contrario, la segunda condición, pues son indispensables para «sustentar» el producto durante su período de vida útil, de modo que si se retiran antes del consumo completo, aquel se deteriora y su uso se dificulta o se imposibilita.

53. Por lo que se refiere a la tercera condición, tampoco la reúnen los mandriles, ya que no están «destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente» con el producto enrollado en ellos. El canuto sobre el que se lía el papel de cocina no se consume ni se utiliza simultáneamente con las porciones de papel que se van usando. Cuando el papel se acaba, el canuto central permanece y constituye un residuo que debe reciclarse, salvo que se haya elaborado con material biodegradable. La diferencia es clara con objetos como las bolsas de té, las cápsulas de café o las bolsas solubles para detergentes, cuyo uso, consumo y eliminación suceden simultáneamente con los del producto que envuelven.²⁷

54. Si los mandriles no ostentan, pues, de modo acumulativo las tres condiciones de exención previstas en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), de la Directiva 94/62, su consideración inicial como envases, deducida de la definición hecha en ese mismo artículo, queda corroborada. El legislador de la UE confirmó esta interpretación al aprobar la Directiva 2013/2, modificando el anexo I de la Directiva 94/62 e incorporando los mandriles a los ejemplos ilustrativos de envases de venta, en los términos que antes he transcrito.²⁸

55. Si el Tribunal de Justicia acepta este enfoque del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62, habría que fijar, como han solicitado las empresas litigantes, desde qué instante su interpretación ha de ser tenida en cuenta por los jueces nacionales. Como antes he reseñado, el elemento temporal es determinante para saber la fecha a partir de la que Eco-Emballages puede exigir a las empresas comercializadoras de este tipo de productos (vinculadas contractualmente con ella) el abono de las contribuciones correspondientes al reciclaje de los mandriles. El debate sobre este extremo ha aparecido en el litigio principal, de manera destacada, y el propio Tribunal de Justicia sugirió a las partes que se pronunciaran al respecto en el acto de la vista, como en realidad sucedió.

56. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la interpretación que, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 267 TFUE, hace de una norma de derecho de la Unión aclara y precisa el significado y el alcance de dicha norma, tal como debe o debería haber sido entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor. De lo anterior resulta que la norma así interpretada puede y ha de ser aplicada por el juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación, si además se reúnen los requisitos que permiten someter a los órganos jurisdiccionales competentes un litigio relativo a la aplicación de dicha norma.²⁹

27 — Por eso, el anexo I de la Directiva 94/62 los cita como ejemplos ilustrativos de productos que encajan en la exención recogida en su artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i). Sin embargo, una cápsula de café, de cacao o de leche para máquinas distribuidoras de bebidas, que quede vacía después de su uso, se califica de envase en el anexo I de la Directiva 94/62.

28 — Ver el punto 5. Recordaré que la Directiva 2013/2 incluyó en el anexo I de la Directiva 94/62 los «rollos, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio, papel), excepto los rollos, tubos y cilindros destinados a formar parte de maquinaria de producción y que no se utilizan para presentar un producto como unidad de venta».

29 — Sentencia de 27 de febrero de 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108), apartado 40, y jurisprudencia allí citada.

57. Como excepción a esta regla, el Tribunal de Justicia, acogiendo el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento de la Unión, puede limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición que ya ha interpretado para cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para acordar dicha limitación, es necesario que concurren dos criterios esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves. El Tribunal de Justicia ha recurrido a esta excepción cuando existía un riesgo de repercusiones económicas graves, a causa, en especial, del elevado número de relaciones jurídicas constituidas de buena fe sobre la base de una normativa considerada válidamente en vigor y era patente que los particulares y las autoridades nacionales habían sido incitados a observar una conducta contraria a la normativa de la Unión, por una incertidumbre objetiva e importante en cuanto al alcance del derecho de la Unión, a la que habían contribuido, eventualmente, los mismos comportamientos observados por otros Estados miembros o por la Comisión.³⁰

58. Si se hiciera uso de la regla general de los efectos *ex tunc* de las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas en reenvíos prejudiciales de interpretación, los mandriles habrían de reputarse envases, en el sentido de la Directiva 94/62: a) bien desde que acabó el plazo conferido a los Estados miembros para verter esa Directiva a su derecho interno (esto es, desde el 30 de junio de 1996); b) bien desde la entrada en vigor de la norma interna de transposición, si ocurrió en un momento posterior, cuando se trate de litigios entre particulares.

59. Opino, sin embargo, que hay razones para que el Tribunal de Justicia acote en el tiempo los efectos de su sentencia. Por un lado, son elevadas las repercusiones económicas³¹ del fallo, que incidiría sobre unas relaciones jurídicas pactadas, en principio, de buena fe. Algunas de las empresas litigantes adujeron en la vista, además, que la incertidumbre sobre la catalogación o no de los mandriles (unida a que, en Francia, las diferentes autoridades no se habían pronunciado de modo unánime) provocó que no se pagaran las contribuciones a los eco-organismos como Eco-Emballages y, obviamente, no se repercutieran a los consumidores. Si hubieran de abonarlas ahora, de forma retroactiva, las empresas comercializadoras de productos domésticos con mandriles habrían perdido ya la posibilidad de trasladar esta carga económica a los consumidores finales (traslación legítima) y estarían obligadas a soportarla en su integridad.³²

60. Por otro lado, y como factor especialmente relevante, han sido las propias instituciones de la Unión quienes, durante años de persistente ambigüedad legislativa, han colaborado con su comportamiento a generar la vacilación sobre la calificación de los mandriles como envases.

61. La Directiva 2004/12 se adoptó, entre otros propósitos, para aclarar la noción de envase del artículo 3, punto 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 94/62. Lo hizo, no obstante, sin despejar la incertidumbre. Es más, reconoció que existían algunos objetos cuya calificación como envases era motivo de debate, entre otros, los «tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible».³³ En lugar de resolver, definitivamente, la calificación jurídica de esos concretos objetos (para lo que habría bastado incorporarlos al anexo I), prefirió encomendar a la Comisión la tarea de revisar los ejemplos ilustrativos de envases, empleando el procedimiento de reglamentación con control (artículo 21, apartado 3, de la Directiva 94/62).

30 — Sentencias de 27 de febrero de 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108), apartados 42 y 43; de 3 de junio de 2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312), apartados 50 y 51; y de 10 de mayo de 2012, Santander Asset Management SGIIC y otros (C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286), apartados 59 y 60.

31 — Solo en el litigio entre Eco-Emballages y las empresas vinculadas contractualmente con este organismo hay en juego, aproximadamente, 42 millones de euros por el reciclaje de los mandriles.

32 — Durante la vista, Eco-Emballages afirmó que otras empresas habían liquidado las contribuciones por el reciclaje de los mandriles. Sobre esta cuestión de hecho, y sobre su incidencia en la buena fe de las empresas litigantes, deberá pronunciarse el juez que conoce del litigio principal.

33 — En el procedimiento de adopción de la Directiva 2004/12, el Parlamento Europeo defendió, en primera y en segunda lectura, que los mandriles se incluyeran en el anexo I como ejemplos de objetos que no eran envases (Documento EP-PE_TC-COD(2001) 291, de 2 de julio de 2003).

62. La Comisión no cumplió el mandato hasta la Directiva 2013/2 en la que citó, ya de modo expreso, los mandriles como ejemplos de envases, tras admitir que había «dudas acerca de qué debe entenderse por envase y qué se queda fuera de tal concepto». En el procedimiento de elaboración de la Directiva 2013/2 se dieron, además, las circunstancias atípicas a las que antes me he referido (ausencia del dictamen del Comité del artículo 21 de la Directiva 94/62, falta de pronunciamiento del Consejo en el plazo de dos meses contemplado en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468).³⁴

63. En este contexto de «silencio consciente» de los legisladores de la Unión sobre la calificación de los mandriles como envases, estimo que el Tribunal de Justicia debería limitar en el tiempo los efectos de su sentencia. Sugiero que lo haga retro trayéndolos al 1 de octubre de 2013, esto es, al día siguiente a la expiración del plazo fijado en la Directiva 2013/2 para su transposición a los derechos de los Estados miembros. Solo en ese momento (para entonces el Estado francés había aprobado ya la Orden Ministerial de 6 de agosto de 2013, que incorporaba dicha Directiva a su ordenamiento) se despejaron las dudas sobre la calificación de los mandriles.

B. Cuestión prejudicial de apreciación de validez: ¿es compatible la Directiva 2013/2 con la Directiva 94/62?

64. Si el Tribunal de Justicia contesta en sentido afirmativo a la pregunta prejudicial del Tribunal de commerce de Paris (Tribunal de comercio de París), esto es, si considera que los mandriles son envases según la Directiva 2013/2, no habría que afrontar la cuestión prejudicial de validez remitida por el Conseil d'État (Consejo de Estado). Esta última se formuló solo para la hipótesis de una respuesta negativa del Tribunal de Justicia a la primera pregunta. No obstante, la analizaré brevemente, adelantando que no encuentro ningún motivo para declarar la invalidez de la Directiva 2013/2.

65. El Conseil d'État (Consejo de Estado) interroga al Tribunal de Justicia sobre si, al mencionar entre los ejemplos de envases los mandriles, la Directiva 2013/2 ha respetado el concepto de envase definido por la Directiva 94/62. Quiere saber, igualmente, si la Comisión rebasó los márgenes de la habilitación que se le había conferido en el marco de sus competencias de ejecución.

66. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adopción de las normas esenciales de una materia está reservada al legislador de la Unión, que ha de incluirlas en la normativa de base. Las disposiciones que establecen los elementos esenciales de una normativa de base, cuya aprobación haga indispensables elecciones políticas comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión, no pueden delegarse ni figurar en los actos de ejecución.³⁵ Estos últimos no han de modificar los elementos esenciales de una normativa de base, ni completarla mediante nuevos elementos esenciales.³⁶

67. También ha aclarado el Tribunal de Justicia que la identificación de los elementos «esenciales» de una materia ha de fundamentarse en factores objetivos susceptibles de control jurisdiccional, y exige tener en cuenta las características y las particularidades de esa materia.³⁷

34 — Ver el anterior punto 7.

35 — Sentencias de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 64 y 65, y jurisprudencia allí citada; y de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 46.

36 — Sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 66.

37 — Sentencias de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 67 y 68, y jurisprudencia allí citada; y de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 47.

68. La Directiva de ejecución 2013/2 fue aprobada por la Comisión en uso de la habilitación del artículo 3, punto 1, *in fine*, de la Directiva 94/62, introducida por la Directiva 2004/12 y reformada por el Reglamento n.º 219/2009. Si conforme a esta habilitación la Comisión podía adoptar «medidas destinadas a modificar elementos no esenciales» de la Directiva, creo que dicha prevención se ha respetado en este caso. Al incluir, con la Directiva 2013/2, los mandriles entre los ejemplos de envases del anexo I de la Directiva 94/62, la Comisión no actuó, a mi parecer, *ultra vires* del acto normativo de base, sino dentro del marco de la habilitación que los legisladores de la Unión le habían conferido.

69. Desde el punto de vista sustantivo, la inserción de los mandriles como ejemplos de envases no modifica ningún elemento esencial del acto normativo de base. Más exactamente, no altera el concepto de envase de la Directiva 94/62, completada por la Directiva 2004/12. Con la Directiva 2013/2, la Comisión ha atendido el mandato expreso de los legisladores de la Unión, que le habían confiado el cometido de añadir al anexo I otros ejemplos de envases, a fin de aclarar las posibles dudas de los operadores y de los Estados miembros.

70. Desde el punto de vista adjetivo, la incorporación de los mandriles al anexo I de la Directiva 94/62 se ha llevado a cabo según el procedimiento que, para acordarla, expresamente preveían los actos normativos de base. En concreto, el artículo 21, apartado 3, de la Directiva 94/62 contemplaba la utilización del procedimiento de reglamentación con control, regulado en la Decisión 1999/468, tal como fue modificada por la Decisión 2006/512/CE³⁸ y el Reglamento n.º 219/2009, que seguía en vigor provisionalmente por aplicación del artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 182/2011,³⁹ que derogó la Decisión 1999/468. Dado que la aprobación de la Directiva 2013/2 se ha realizado con arreglo a los trámites del procedimiento de reglamentación con control, los legisladores de la Unión (Parlamento y Consejo) y el Comité de reglamentación tuvieron la posibilidad de oponerse al contenido propuesto, lo que no hicieron.

71. Por tanto, no aprecio ningún motivo para declarar la invalidez de la Directiva 2013/2.

IV. Conclusión

72. A tenor de los razonamientos anteriores, sugiero al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones prejudiciales remitidas por el Tribunal de commerce de Paris (Tribunal de comercio de París, Francia) y por el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) de la forma siguiente:

«1) El concepto de envase definido en el artículo 3, punto 1, 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, modificada por la Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, incluye a los mandriles (rollos, tubos y cilindros) alrededor de los que se enrolla un material flexible y se venden como tales a los consumidores.

2)

Al mencionar los mandriles como ejemplo ilustrativo de envase, la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el anexo I de la Directiva 94/62, no ha rebasado los límites de la habilitación conferida a la Comisión en el marco de sus competencias de ejecución.

38 — Ese procedimiento se recogió en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, introducido por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006, que modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO 2006, L 200, p. 11).

39 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO 2011, L 55, p. 13).

3)

Procede limitar los efectos temporales de esta sentencia, retrotrayéndolos al 1 de octubre de 2013, esto es, el día posterior a la expiración del plazo fijado en la Directiva 2013/2 para su incorporación a los derechos de los Estados miembros.»