



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 25 de mayo de 2023¹

Asunto C-86/22

Papier Mettler Italia Srl
contra

**Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del
Territorio e del Mare),**

Ministero dello Sviluppo Economico,

con intervención de:

**Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili –
Assobioplastiche**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Tribunal regional de lo contencioso administrativo del Lacio, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 98/34/CE — Obligación de los Estados miembros de
notificar a la Comisión los proyectos de reglamentos técnicos — Efecto de la ausencia de
notificación de un reglamento técnico — Directiva 94/62/CE — Armonización de
legislaciones — Medio ambiente — Embalajes y residuos de embalajes — Bolsas de plástico
ligeras — Reglamentación nacional con normas técnicas más restrictivas que las previstas por la
reglamentación de la Unión — Artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6 — Efecto directo de la
Directiva 94/62 — Responsabilidad por daños a particulares causados por un Estado miembro»

1. El éxito comercial de las bolsas de plástico ligeras se debe a su poco peso y a su resistencia a la degradación. Su proliferación, pues se usan una sola o pocas veces y se desechan con facilidad, genera un grave problema de contaminación.² Muchas de estas bolsas escapan a las cadenas de gestión de residuos y terminan acumulándose en la naturaleza, especialmente en forma de desechos marinos.³

¹ Lengua original: español.

² Véase la Resolución UNEP/EA.5/Res.14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, de 2 de marzo de 2022, Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante.

³ Sobre este fenómeno en la Unión, véase el documento COM(2018) 28 final, de 16 de enero de 2018, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una estrategia europea para el plástico en una economía circular.

2. En este reenvío prejudicial, el Tribunal de Justicia ha de abordar la compatibilidad con el derecho de la Unión de una normativa italiana que prohibió utilizar en su territorio bolsas de plástico de determinadas características, pese a que la Directiva 94/62/CE⁴ autorizaba su comercialización en todos los Estados miembros.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 94/62

3. A tenor del artículo 1 («Objetivos»):

«1. La presente Directiva tiene por objeto 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.

[...]».

4. El artículo 2 («Ámbito de aplicación») reza:

«1. 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.

[...]».

5. El artículo 3 («Definiciones»)⁵ entiende por:

«[...]»

1 *ter*) “bolsas de plástico”: bolsas, con o sin asa, hechas de plástico, proporcionadas a los consumidores en los puntos de venta de bienes o productos;

1 *quater*) “bolsas de plástico ligeras”: bolsas de plástico con un espesor inferior a 50 micras;

[...]».

6. Con arreglo al artículo 4, apartado 1 *bis*, («Prevención»):⁶

⁴ 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).

⁵ En su versión actualizada 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 en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DO 2015 L 115, p. 11).

⁶ *Ibidem*.

«1 *bis*. Los Estados miembros tomarán medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras.

Dichas medidas pueden consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos así como de restricciones a la comercialización como excepción a lo dispuesto en el artículo 18, siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias.

[...].».

7. El artículo 9 («Requisitos básicos») enuncia:

«1. Los Estados miembros velarán por que transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva, únicamente puedan ser puestos en el mercado los envases que cumplan todos los requisitos básicos definidos en la presente Directiva, incluido el Anexo II.

[...].».

8. El artículo 16 («Notificación») indica:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 83/189/CEE [del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1983, L 109, p. 8)], los Estados miembros notificarán a la Comisión, antes de su adopción, los proyectos de medidas que tengan la intención de adoptar en el marco de la presente Directiva, excluidas las medidas de índole fiscal, pero incluidas las especificaciones técnicas que impliquen medidas fiscales para fomentar el cumplimiento de dichas especificaciones técnicas, con objeto de que la Comisión pueda examinar dichos proyectos a la luz de las disposiciones vigentes, aplicando en cada caso el procedimiento que establezca la citada Directiva.

2. Si la medida propuesta es, además, de carácter técnico con arreglo a la Directiva [83/189], el Estado miembro de que se trate podrá indicar, en el marco de los procedimientos de notificación descritos en la presente Directiva, que la notificación es válida también con respecto a la Directiva [83/189].».

9. El artículo 18 («Libertad de puesta en el mercado») afirma:

«Los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de la presente Directiva.».

10. El anexo II regula los «requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables.».

2. Directiva 98/34/CE⁷

11. El artículo 1 proclama:

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

[...]

12) “Proyecto de reglamento técnico”, el texto de una especificación técnica, de otro requisito o de una regla relativa a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas, elaborado con intención de aprobarlo o de hacer que finalmente se apruebe como reglamento técnico, y que se encuentre en un nivel de preparación que permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales

[...]».

12. Conforme al artículo 8:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[...]

5. Cuando un proyecto de reglamento técnico forme parte de una medida cuya comunicación, en la fase de proyecto, esté prevista por actos comunitarios, los Estados miembros podrán efectuar la comunicación mencionada en el apartado 1 con arreglo a ese otro acto, siempre que se indique formalmente que dicha comunicación vale también en virtud de la presente Directiva.

La falta de reacción de la Comisión en el marco de la presente Directiva sobre un proyecto de reglamento técnico no prejuzgará la decisión que pudiera tomarse en el marco de los demás actos comunitarios».

⁷ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18). Esta Directiva ha sido sustituida desde el 6 de octubre de 2015 por la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1).

B. Derecho nacional. Decreto de 18 de marzo de 2013⁸

13. El artículo 1 define las bolsas para el transporte de mercancías como «bolsas disponibles en el punto de venta, de pago o de forma gratuita, para el transporte de productos alimenticios y no alimenticios por parte del consumidor».

14. El artículo 2 establece:

«1. Se permite la comercialización de las bolsas para el transporte de mercancía que estén incluidas en una de las siguientes categorías:

- a) Bolsas desechables biodegradables y compostables, conformes a la norma armonizada UNI EN 13432:2002;⁹
- b) Bolsas reutilizables compuestas por polímeros distintos de los mencionados en la letra a), con asas exteriores al tamaño útil de la bolsa:
 - b.1) con espesor superior a 200 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 30 % si están destinadas al uso alimentario;
 - b.2) con espesor superior a 100 micras y que contienen un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 10 % si no se destinan a uso alimentario;
- c) Bolsas reutilizables compuestas por polímeros distintos de los mencionados en la letra a), que tengan asas internas al tamaño útil de la bolsa:
 - c.1) con espesor superior a 100 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 30 % si están destinadas al uso alimentario;
 - c.2) con espesor superior a 60 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 10 % si no están destinadas al uso alimentario.

2. Además, se permite la comercialización de las bolsas reutilizables para el transporte de mercancía hechas de papel, de tejidos de fibras naturales, de fibras de poliamida y de materiales que no sean polímeros.

[...]».

15. Según el artículo 6:

«El presente Decreto está sujeto a un procedimiento de comunicación en virtud de la Directiva [98/34] del Parlamento Europeo y del Consejo y entrará en vigor únicamente tras la conclusión, con resultado favorable, de dicho procedimiento».

⁸ Decreto ministeriale — Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico (Decreto del Ministero de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar y del Ministerio de Desarrollo Económico, por el que se establecen las características técnicas de las bolsas para el transporte de mercancías), de 18 de marzo de 2013 (GURI n.º 73, de 27 de marzo de 2013; en lo sucesivo, «Decreto de 2013»).

⁹ UNI EN 13432:2002, de 1 de marzo de 2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Está disponible, previo pago, en la web del UNI Ente Italiano di Normazione.

II. Hechos, litigio y preguntas prejudiciales

16. Papier Mettler Italia Srl (en lo sucesivo, Papier Mettler) es una sociedad que opera en el sector de la distribución de paquetes y envases. En particular, su actividad se centra en la fabricación de envases de polietileno, entre ellos, las bolsas de plástico.

17. Al considerarse perjudicada por el Decreto de 2013, Papier Mettler solicitó al órgano jurisdiccional remitente su anulación y la reparación de los daños sufridos o por sufrir a consecuencia de aquel.¹⁰

18. Papier Mettler argumentó en apoyo de su demanda lo siguiente:

- El Decreto de 2013 prohíbe comercializar bolsas de plástico permitidas por la Directiva 94/62. En concreto, su artículo 2 exige que las bolsas de plástico cumplan ciertos requisitos técnicos, contraviniendo las Directivas 94/62 y 98/34.
- Desde el punto de vista procedimental, y dado que la Directiva 94/62 es de armonización, las normas técnicas que establezca la autoridad nacional han de notificarse a la Comisión antes de su adopción (artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6).
- El artículo 16 de la Directiva 94/62 obliga a los Estados miembros a notificar previamente a la Comisión los proyectos de medidas que tengan la intención de adoptar, para que esta pueda examinarlos a la luz de las disposiciones vigentes.
- El artículo 8 de la Directiva 98/34 también exige comunicar a la Comisión, antes de su adopción, «todo proyecto de reglamento técnico», así como «las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico».
- Por consiguiente, el Decreto de 2013 debería haber sido previamente notificado a la Comisión, lo que la República italiana no hizo.
- Desde el punto de vista material, el Decreto de 2013 es contrario a la Directiva 94/62, en cuanto prohíbe comercializar bolsas que cumplan uno de los criterios de aprovechamiento establecidos en el punto 3 del anexo II de la citada Directiva.¹¹

19. La Administración demandada se opuso a las pretensiones de Papier Mettler esgrimiendo estos argumentos:

- El Decreto de 2013 fue debidamente notificado a la Comisión el 12 de marzo de ese año. Su entrada en vigor se supeditaba a la conclusión, con resultado favorable, del procedimiento previsto en la Directiva 98/34. Ese procedimiento concluyó el 13 de septiembre de 2013.

¹⁰ En la vista, identificó esos daños con el lucro cesante dejado de obtener por la imposibilidad de vender en Italia bolsas elaboradas respetando los requisitos de la Directiva 94/62, que comercializaba legalmente en otros Estados miembros.

¹¹ El Decreto de 2013 prohibiría la comercialización de bolsas que no se ajusten a la norma UNI EN 13432:2002 o que no cumplan otras especificaciones técnicas adicionales en materia de espesor y forma. Esos requisitos no están previstos en la Directiva 94/62 y, por consiguiente, la República italiana impide comercializar bolsas que respeten los requisitos del punto 3 del anexo II de la Directiva 94/62.

- Las normas técnicas del Decreto de 2013 son necesarias para dar respuesta, en Italia, al problema de la contaminación en la recogida diferenciada de residuos orgánicos y para incentivar la utilización de bolsas de plástico biodegradables y compostables.¹²
- Al identificar ciertos tipos de bolsas comercializables,¹³ el Decreto de 2013 ha introducido una prohibición selectiva que se limita, únicamente, a las de plástico cuyo espesor, inferior a una determinada medida, no permite garantizar de forma significativa su reutilización y que van a convertirse rápidamente en residuos de plástico.

20. En este contexto, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal regional de lo contencioso administrativo del Lacio, Italia) formula las siguientes preguntas prejudiciales:

- «1) ¿Se oponen el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva [94/62] y el artículo 8 de la Directiva [98/34] a la aplicación de una disposición nacional como la recogida en el Decreto interministerial impugnado que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con material no biodegradable pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva [94/62], cuando esa normativa nacional, que contiene normas técnicas más restrictivas que las previstas en la normativa de la Unión, no haya sido notificada por el Estado miembro a la Comisión Europea antes de su adopción, sino después de esta y antes de la publicación del acto?
- 2) ¿Deben interpretarse los artículos 1, 2, 9, apartado 1, y 18 de la Directiva [94/62], completados por los puntos 1, 2 y 3, del anexo II de esa misma Directiva, en el sentido de que se oponen a la adopción de una norma nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con material no biodegradable pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva [94/62] o de que las normas técnicas adicionales establecidas en la normativa nacional pueden estar justificadas por el objetivo de lograr una mayor protección del medio ambiente, teniendo en cuenta, en su caso, la particularidad de los problemas que suscita la recogida de residuos en el Estado miembro y la necesidad de ese Estado de cumplir asimismo las obligaciones que le incumben con arreglo al derecho de la Unión en ese ámbito?
- 3) ¿Deben interpretarse los artículos 1, 2, 9, apartado 1, y 18 de la Directiva [94/62], completados por los artículos 1, 2 y 3, del anexo II de esa misma Directiva, en el sentido de que constituyen una norma clara y precisa que permite prohibir cualquier obstáculo a la comercialización de bolsas conformes a los requisitos establecidos en la Directiva y que entraña, para los órganos del Estado, incluidas las Administraciones Públicas, la obligación de no aplicar la normativa nacional que pueda ser contraria a la misma?
- 4) Por último, ¿constituye una infracción grave y manifiesta del artículo 18 de la Directiva [94/62] adoptar una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso no biodegradables pero que han sido fabricadas respetando los requisitos establecidos en la Directiva [94/62], en caso de que dicha normativa no esté justificada por el objetivo de lograr una mayor protección del medio ambiente, por la particularidad de los problemas que suscita la recogida de residuos en el Estado miembro y por la necesidad de ese Estado de cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo al derecho de la Unión en ese ámbito?».

¹² Aduce que los consumidores italianos suelen emplear bolsas de plástico de un solo uso para la recogida de residuos orgánicos.

¹³ A saber: a) bolsas de un solo uso biodegradables y compostables, conformes a la norma armonizada UNI EN 13432:2002; b) bolsas de plástico tradicional de un determinado espesor y, por consiguiente, reutilizables, y c) bolsas reutilizables para el transporte de mercancías hechas de papel, de tejidos de fibras naturales, de fibras de poliamida y de materiales distintos a los polímeros.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. La petición de decisión prejudicial tuvo entrada en el Tribunal de Justicia el 9 de febrero de 2022.

22. Han depositado observaciones escritas Papier Mettler, la Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (en lo sucesivo, «Assobioplastiche»), el Gobierno italiano y la Comisión Europea. Todos ellos intervinieron en la vista, celebrada el 22 de marzo de 2023.

IV. Apreciación

A. Observaciones preliminares

23. En primer lugar, se ha de clarificar a qué tipo de bolsas de plástico se refiere el tribunal *a quo*. Pese a que el auto de remisión utiliza una terminología no siempre uniforme, parece que alude en todo caso a las bolsas de plástico ligeras de un solo uso¹⁴ desechables, fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que respetan los otros requisitos establecidos por la Directiva 94/62.

24. En segundo lugar, conviene precisar las normas del derecho de la Unión relevantes para dar respuesta a los interrogantes formulados:

- Aunque el tribunal de reenvío alude a los artículos 1 y 2 de la Directiva 94/62, en realidad la interpretación de tales preceptos (sobre el objeto y al ámbito de aplicación de esa Directiva, respectivamente) no es imprescindible, pues no se plantean dudas sobre la condición de embalajes de las bolsas de plástico.¹⁵
- Por el contrario, sí pueden resultar determinantes para la resolución del litigio los artículos 9, apartado 1, y 18 de la Directiva 94/62.

B. Admisibilidad del reenvío prejudicial

25. Assobioplastiche y el Gobierno italiano consideran que el reenvío prejudicial es inadmisibile, porque el Decreto de 2013 no habría entrado nunca en vigor o habría sido derogado.

26. Assobioplastiche se opone, asimismo, a la admisibilidad del reenvío, porque el tribunal de remisión no habría tenido en cuenta el artículo 4, apartado 1 *bis*, de la Directiva 94/62.

¹⁴ Con mayor precisión quizás habría que calificarlas de bolsas desechables, no necesariamente de un solo uso, pues el consumidor las puede utilizar en más de una ocasión, si lo desea y la bolsa aguanta.

¹⁵ Sentencias de 29 de abril de 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254); y de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros (C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859).

27. Considero que ninguna de esas objeciones justifica rechazar *a limine* el reenvío prejudicial. Bajo su responsabilidad, el tribunal remitente identifica el marco normativo nacional que rige el litigio en el que se insertan las peticiones de decisión prejudicial. Estas últimas, como es bien sabido, se benefician de una presunción de pertinencia.¹⁶

28. En la vista, las partes debatieron extensamente sobre la vigencia y la aplicación del Decreto de 2013, sin que de sus intervenciones se pudiera deducir una solución clara al respecto. Coincidieron en que la situación normativa creada era confusa: alguna la calificó de caótica, otra de inexplicable y otra de desorden normativo.

29. Según la Comisión, el Decreto de 2013 entró en vigor y se aplicó en Italia desde su publicación oficial hasta su derogación formal en 2017.¹⁷ El artículo 6 pudo, en todo caso, retrasar su aplicación hasta el 13 de septiembre de 2013, fecha en la que terminó el periodo de *statu quo* previsto en el artículo 9 de la Directiva 98/34. Al haberse publicado oficialmente el 27 de marzo de 2013, dejó de ser un proyecto y se convirtió en una norma en vigor, por lo que la Comisión no emitió un dictamen sobre su compatibilidad con el derecho de la Unión.

30. Para el Gobierno italiano y Assobioplastiche, el Decreto de 2013 nunca entró en vigor, porque no hubo resultado favorable del procedimiento de notificación a la Comisión y operó la condición suspensiva prevista en su artículo 6. Fue, años después, formalmente abrogado para “expulsarlo” del derecho italiano, pero no se trató, en realidad, de la derogación de un texto vigente.

31. Papier Mettler explicó que el régimen de sanciones previsto en el Decreto-ley 2/2012¹⁸ devino operativo con la adopción del Decreto de 2013 y se aplicó con independencia de que este último hubiese o no entrado en vigor. Si ella misma no fue objeto de sanciones se debe a que dejó de vender las bolsas de plástico prohibidas en Italia por el Decreto de 2013, con el subsiguiente lucro cesante que reclama.

32. En cualquier caso, corresponderá al tribunal de reenvío, único competente para interpretar el derecho interno, la resolución de este *imbroglio* sobre la entrada en vigor y los efectos del Decreto de 2013. El Tribunal de Justicia no puede terciar en un debate que deberá zanjar el tribunal *a quo*.

33. El reenvío prejudicial sería inexplicable si el tribunal que lo plantea considerase que el Decreto de 2013 (sobre el que versa la acción suscitada ante él por Papier Mettler) nunca estuvo en vigor ni produjo efectos jurídicos. Le bastaría tener por acreditado este hecho para resolver, sin más, el litigio de origen. Si no lo ha entendido así y ha procedido al reenvío prejudicial es porque, implícitamente, parece asumir la posición contraria.

34. De cualquier manera, no considero que la controversia ante el tribunal de remisión, y el propio reenvío prejudicial, pudieran calificarse de ficticios. Entiendo, pues, que el reenvío es admisible, a reserva de que el juez nacional diga la última palabra sobre la entrada en vigor y la interpretación del Decreto de 2013.

¹⁶ Sentencias de 13 de noviembre de 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899), apartado 28; y de 6 de octubre de 2022, Contship Italia (C-433/21 y C-434/21, EU:C:2022:760), apartado 24.

¹⁷ Según Assobioplastiche (apartado 4 de sus observaciones escritas), el Decreto de 2013 no está en vigor desde el 13 de agosto de 2017, fecha en la que fue reemplazado por la normativa italiana de transposición de la Directiva 2015/720, esto es, por el Decreto-legge n.º 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (Decreto-ley n.º 91, sobre disposiciones urgentes para el desarrollo económico del Mezzogiorno), de 20 de junio de 2017 (GURI n.º 141, de 20 de junio de 2017, p. 1), convertido, con modificaciones, en la Legge n.º 123 (Ley n.º 123), de 3 de agosto de 2017 (GURI n.º 188, de 12 de agosto de 2017, p. 1).

¹⁸ Decreto-Legge n.º 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Decreto Ley n.º 2, medidas extraordinarias y urgentes en el ámbito medioambiental; en lo sucesivo, «Decreto-ley 2/2012»), de 25 de enero de 2012 (GURI n.º 20, de 25 de enero de 2012, p. 1), convertido, con modificaciones, en la Legge n.º 28 (Ley n.º 28, de 24 de marzo de 2012 (GURI n.º 71, de 24 de marzo de 2012, p. 1).

35. En cuanto a la segunda objeción a la admisibilidad, me limitaré a decir que el artículo 4, apartado 1 *bis*, de la Directiva 94/62 no resulta aplicable *ratione temporis* a los hechos del litigio. Estos tuvieron lugar en 2013 y aquel artículo se introdujo en la Directiva 94/62 en 2015 (mediante la Directiva 2015/720).

C. Primera pregunta prejudicial

36. El tribunal de reenvío quiere saber si es compatible con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 94/62 y con el artículo 8 de la Directiva 98/34 una norma nacional con el contenido ya expuesto,¹⁹ notificada por el Estado miembro a la Comisión después de su adopción, pero unos días antes de su publicación oficial.²⁰

1. Aplicación de la Directiva 98/34

37. Ni el tribunal de reenvío ni las partes del litigio albergan dudas sobre la condición de reglamento técnico (en el sentido de la Directiva 98/34) de la normativa contenida en el Decreto de 2013. Los problemas que presenta esa calificación, a menudo suscitados ante el Tribunal de Justicia,²¹ no se plantean en este asunto, cuya premisa indiscutida es que aquella normativa constituye un reglamento técnico.

38. El Estado italiano, como a continuación analizaré, tenía la obligación de notificar a la Comisión este reglamento técnico (el Decreto de 2013) *en fase de proyecto*, esto es, antes de su adopción.²²

39. El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34 obliga a los Estados miembros a comunicar inmediatamente a la Comisión todo *proyecto de reglamento técnico*. En la notificación han de indicar «las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto». Si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, bastará una información referente a dicha norma.

40. El incumplimiento de esa obligación conlleva la imposibilidad de oponer a los particulares el reglamento técnico de que se trate, tanto en un procedimiento penal como en un litigio entre particulares en procedimientos de otra naturaleza.²³

41. La Directiva 98/34 atribuye a la Comisión poderes de control sobre los proyectos de reglamentos técnicos que le notifiquen los Estados miembros.²⁴ Precisamente para salvaguardar esos poderes se prevén consecuencias directamente vinculadas a la falta de notificación, como ha

¹⁹ Es decir, una norma que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso (desechables) fabricadas con material no biodegradable, pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva 94/62.

²⁰ La primera pregunta se centra, pues, en los aspectos procedimentales. Sobre la compatibilidad del Decreto de 2013, por razones materiales, con el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6, me pronunciaré al analizar la segunda.

²¹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de noviembre 2022, *Belplant* (C-658/21, EU:C:2022:925).

²² Véase *supra* la definición de «proyecto de reglamento técnico» que contiene el artículo 1, punto 12, de la Directiva 98/34.

²³ Sentencias de 30 de abril de 1996, *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172; en lo sucesivo, «sentencia *CIA Security International*»), apartados 49 y 50; de 4 de febrero de 2016, *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72), apartado 84; de 27 de octubre de 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821), apartado 64; y de 3 de diciembre de 2020, *Star Taxi App* (C-62/19, EU:C:2020:980), apartado 57.

²⁴ Tras la notificación, se abre un periodo de tres, cuatro, o seis meses en el que no se podrá adoptar de forma definitiva el proyecto notificado, con objeto de permitir a la Comisión y a los demás Estados miembros presentar al Estado notificante observaciones o dictámenes circunstanciados sobre la compatibilidad del proyecto con el derecho de la Unión. Este período se extiende a doce meses, si la Comisión decide proponer una norma de armonización en la materia.

declarado el Tribunal de Justicia desde la sentencia *CIA Security International*: la obligación del artículo 8 de la Directiva 98/34 despliega efecto directo y son inoponibles a los particulares los reglamentos técnicos nacionales no notificados.

42. A la misma consecuencia se ha llegado en otros procedimientos de información y control análogos al aquí analizado, como el de la Directiva 2000/31/CE,²⁵ en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información, sobre el que versa la sentencia *Airbnb Ireland*.²⁶

43. El Tribunal de Justicia corroboró en la sentencia *Airbnb Ireland* las consecuencias derivadas de la obligación establecida en una directiva que confiere a la Comisión poderes de esta naturaleza con carácter suficientemente claro, preciso e incondicional: tiene un efecto directo y, por tanto, puede ser invocada por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.²⁷

44. Según el auto de reenvío, el Decreto de 2013 se notificó a la Comisión el 12 de marzo de 2013,²⁸ se adoptó seis días después y se publicó oficialmente el 27 de marzo de 2013.

45. Pues bien, una notificación a la Comisión hecha en esos términos incumple la obligación impuesta por el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34, ya que:

- La elaboración del proyecto de reglamento técnico estaba tan avanzada cuando se comunicó a la Comisión que ya no era posible introducir en él modificaciones sustanciales (en realidad, ningún tipo de modificación).
- Lo que ha de notificarse inmediatamente a la Comisión es un «proyecto» de reglamento técnico y no su versión final.²⁹
- Con la secuencia temporal antes indicada, la República italiana no pudo tener en cuenta las observaciones del Reino de Suecia ni los dictámenes circunstanciados del Reino de los Países Bajos y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativos al proyecto de reglamento técnico, porque el Decreto de 2013 se aprobó antes de que estos se emitieran.

46. Se produjo, pues, una elusión del procedimiento prescrito por la Directiva 98/34. La aprobación del proyecto de reglamento técnico en un plazo de seis días desde la notificación a la Comisión violó la obligación de *statu quo* establecida por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 98/34: el Estado miembro no puede adoptar el proyecto notificado durante un plazo, como mínimo, de tres meses desde que la Comisión recibe la notificación.

²⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1). Su artículo 3, apartado 4, letra b), segundo guion, impone a los Estados miembros la obligación específica de notificar previamente a la Comisión y al Estado miembro en cuyo territorio esté establecido el prestador del servicio su intención de adoptar una medida que restrinja la libre circulación de dicho servicio.

²⁶ Sentencia de 19 de diciembre de 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112; en lo sucesivo, «sentencia *Airbnb Ireland*»), apartados 88 a 97.

²⁷ El procedimiento de notificación y control permite a la Comisión evitar la creación o, al menos, el mantenimiento de obstáculos al comercio contrarios al Tratado FUE, en particular, proponiendo modificaciones a las medidas nacionales (Sentencia *Airbnb Ireland*, apartados 90 y 92).

²⁸ Notificación n.º 2013/152/I, de 12 de marzo de 2013, Proyecto de Decreto interministerial relativo a la especificación de las características técnicas de las bolsas para el transporte de mercancía, dispuesto en el artículo 2 del Decreto-ley n.º 2/2012, modificado por la Ley n.º 28/2012, disponible en: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>.

²⁹ Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Comisión/Portugal (C-500/03, no publicada, EU:C:2005:515), apartado 39.

47. El Gobierno italiano aduce dos razones para justificar su actuación y negar que hubiera vulneración de la Directiva 98/34:

- La notificación del proyecto de Decreto de 2013 reproduce otra previamente realizada en 2011.
- La entrada en vigor del Decreto de 2013 se condiciona, con arreglo a su artículo 6, al resultado favorable del procedimiento de notificación. Como la Comisión no emitió un dictamen, ese procedimiento no terminó con resultado favorable,³⁰ por lo que este Decreto nunca entró en vigor. Por eso, Italia no comunicó a la Comisión el texto definitivo de dicho reglamento técnico.³¹

48. Ninguna de esas dos justificaciones me convence.

49. En lo que respecta a la notificación de 2011,³² el proyecto de reglamento técnico comunicado entonces a la Comisión era el (futuro) Decreto-ley 2/2012, que prorrogaba la prohibición de comercializar bolsas de plástico desechables no conformes con la norma armonizada UNI EN 13432:2002. Su artículo 2, apartado 1, contemplaba la elaboración de un decreto ministerial posterior para determinar el alcance de la prohibición de comercializar bolsas de plástico no biodegradables ni compostables. Además, establecía las sanciones para los incumplimientos de esa futura normativa.

50. Por consiguiente, como argumentó la Comisión en la vista, la notificación de 2013 no puede considerarse una mera reiteración de la de 2011. En la de 2013 hay nuevas restricciones sobre las bolsas de plástico, cuya notificación a la Comisión era imperativa por aplicación de la Directiva 98/34.

51. En cuanto a la cláusula suspensiva (artículo 6), el proceder del Estado italiano al insertarla en el texto del Decreto de 2013 es incompatible con la Directiva 98/34.

52. En efecto, la publicación oficial del Decreto de 2013 puede tener impacto, por sí sola, en la libre circulación de mercancías, incidiendo en los tipos de bolsas de plástico comercializables en Italia. Condicionar la entrada en vigor de un Decreto al resultado favorable del procedimiento de notificación de la Directiva 98/34 es una técnica legislativa no respetuosa con la seguridad jurídica, porque los particulares no conocen cuándo se producirá el resultado (favorable o desfavorable) al que han de ajustar su comportamiento.

53. Esa técnica legislativa impide, además, como ocurre en este caso, tener debidamente en cuenta las observaciones y los dictámenes circunstanciados de la Comisión y de otros Estados miembros sobre la compatibilidad del proyecto de reglamento técnico con las normas del

³⁰ El Gobierno italiano se refiere a la carta que le dirigió la Comisión con fecha de 23 de junio de 2015.

³¹ Esta circunstancia provocó, según el Gobierno italiano, la adopción del Decreto-ley n.º 91 (Decreto-ley n.º 91/2014), de 24 de junio de 2014 (GURI n.º 144, de 24 de junio de 2014, p. 1), convertido, con modificaciones, en la Legge n.º 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (Ley n.º 116, que contiene disposiciones urgentes para el sector agrícola, la protección del medio ambiente y la eficiencia energética de los edificios escolares y universitarios, el relanzamiento y desarrollo de las empresas, la contención de los costes impuestos a las tarifas eléctricas, así como para la definición inmediata de las obligaciones derivadas de la normativa europea), de 11 de agosto de 2014 (suplemento ordinario de la GURI n.º 192, de 20 de agosto de 2014), cuyo artículo 11, apartado 2 *bis*, suprimió toda referencia al decreto ministerial en el artículo 2, apartado 4, del Decreto-ley 2/2012, con objeto de convertir en directamente aplicables las sanciones previstas en él.

³² Notificación n.º 2011/174/I, de 5 de abril de 2011, Proyecto de ley relativo a la prohibición de comercializar bolsas no biodegradables para el transporte de mercancía, disponible en: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

derecho de la Unión. Se frustra así el objetivo que persigue la Directiva 98/34, esto es, la prevención de los obstáculos técnicos al comercio antes de que comiencen a desplegar sus efectos restrictivos.

54. En definitiva, considero que la adopción del Decreto de 2013 infringió, por motivos formales, los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 1, de la Directiva 98/34.

2. Aplicación de la Directiva 94/62

55. A tenor del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 94/62, los Estados miembros han de notificar a la Comisión, antes de su adopción, los proyectos de medidas que tengan la intención de adoptar en el marco de esa Directiva (en relación con los envases y residuos de envases).

56. El mismo artículo, en su apartado 2, indica que, si la medida propuesta es de carácter técnico, el Estado miembro puede indicar que su notificación es válida también con respecto a la Directiva 83/189 (sustituida después por la Directiva 98/34).

57. El Estado italiano comunicó a la Comisión el proyecto de Decreto de 2013 en aplicación del artículo 16 de la Directiva 94/62. Este precepto (a diferencia del artículo 9 de la Directiva 98/34) no prevé un período durante el que el Estado miembro deba esperar las observaciones de la Comisión y de los demás Estados, antes de adoptar el proyecto de norma nacional. Por eso, no aprecio que Italia lo hubiera violado, pese a que el Decreto de 2013 se publicó oficialmente, como ya he avanzado, seis días después de la notificación a la Comisión.

58. El procedimiento del artículo 16 de la Directiva 94/62 es de simple *información*, mientras que el correlativo de la Directiva 98/34 es de *información y control* de las reglamentaciones nacionales. Se trata, pues, de procedimientos dispares, con efectos asimismo diferentes.

59. Ni el tenor ni la finalidad del artículo 16 de la Directiva 94/62 permiten considerar que el incumplimiento de la obligación de comunicación previa provoque los mismos efectos que el de la Directiva 98/34.

60. El artículo 16 de la Directiva 94/62 se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión, por lo que no genera ningún derecho en favor de los particulares que pueda resultar lesionado, si un Estado miembro incumple la obligación en él establecida. El precepto no puede, pues, invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales para obtener la anulación o la inaplicación a los particulares de las normas no notificadas.³³

61. A mi juicio, el artículo 16 de la Directiva 94/62 establece un procedimiento de simple información similar a los analizados por el Tribunal de Justicia en sus sentencias *Enichem Base* y *Bulk Oil*.³⁴

³³ Véase, por analogía, en relación con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO 1975, L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), la sentencia de 13 de julio de 1989, *Enichem Base* y otros (380/87, EU:C:1989:318; en lo sucesivo, «sentencia *Enichem Base*»), apartados 22 a 24.

³⁴ Sentencia de 18 de febrero de 1986, *Bulk Oil (Zug)* (174/84, EU:C:1986:60), apartado 62.

62. En este tipo de procedimientos, me parece lógico, en contra de lo argumentado por la Comisión en la vista, rechazar la inaplicabilidad frente a los particulares de las disposiciones nacionales, cuando se hayan adoptado sin respetar una obligación de notificación previa, impuesta por una norma de la Unión que no prevé consecuencias jurídicas directamente vinculadas al incumplimiento de esa obligación.

63. El procedimiento de simple información del artículo 16 de la Directiva 94/62 no es equiparable, repito, al de la Directiva 98/34 o de otras disposiciones que se atienen al modelo de esta última, como sucedía con la obligación establecida en el artículo 3, apartado 4, letra b), segundo guion, de la Directiva 2000/31, a la que antes me he referido.³⁵

64. Las referencias cruzadas que se contienen en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 94/62 y en el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 98/34 no cambian cuanto hasta ahora se ha dicho. Se trata de preceptos circunscritos a indicar que la comunicación de un proyecto nacional pueda valer para dos procedimientos de información previstos por diferentes «actos comunitarios». De este modo se evita que haya comunicaciones múltiples de un mismo proyecto a la Comisión. Pero esa regla no altera la dispar naturaleza de unos y otros procedimientos.

65. Debo aclarar también que, como especificó la Comisión en la vista, la notificación de un proyecto de reglamentación técnica sobre la base del artículo 8 de la Directiva 98/34 no es válida a los efectos de la aplicación del artículo 114 TFUE, apartado 5. Para hacer uso de esta disposición del Tratado FUE, el Estado miembro debe justificar que la norma nacional que va a adoptar obedece a la necesidad de un mayor nivel de protección del medio ambiente (también medio de trabajo) por especificidades del propio Estado notificante, surgidas como consecuencia de novedades científicas posteriores a la adopción de la norma armonizadora.

66. La notificación para aplicar la Directiva 98/34 no requiere una justificación tan exhaustiva. Además, la notificación realizada a título de esta Directiva conlleva una simple paralización de la entrada en vigor del proyecto normativo durante un periodo de tiempo, a la espera de la posible reacción de la Comisión y de los demás Estados miembros.

67. Por el contrario, la notificación del artículo 114 TFUE, apartado 5, pretende conseguir la aprobación por parte de la Comisión de la norma nacional más protectora, tras la verificación de que no implica un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y de que no constituye un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

D. Segunda pregunta prejudicial

68. El tribunal de remisión quiere saber, en síntesis, si una reglamentación nacional que prohíbe la comercialización de bolsas desechables (de un solo uso) fabricadas con material no biodegradable, pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva 94/62,

– contraviene el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9 y su anexo II;

³⁵ Sentencia Airbnb Ireland, apartado 94: esa obligación «no constituye una mera exigencia de información comparable a la que era objeto de controversia en el asunto que dio lugar a la sentencia [...] Enichem Base y otros [...], sino una exigencia procesal de carácter sustantivo que justifica la imposibilidad de oponer a los particulares medidas no notificadas que limiten la libre circulación de los servicios de la sociedad de la información». No obsta a esa declaración que no haya «una obligación de *standstill* a cargo del Estado miembro que se proponga adoptar una medida que limite la libre prestación de un servicio de la sociedad de la información» (apartado 93).

- puede estar justificada por el objetivo de lograr una mayor protección del medio ambiente.

1. Incompatibilidad de la reglamentación nacional con el artículo 18 de la Directiva 94/62

69. A tenor de este artículo, «los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de la presente Directiva».

70. Con arreglo al artículo 9 de la Directiva 94/62 «únicamente pueden ser puestos en el mercado los envases que cumplan todos los requisitos básicos definidos en la presente Directiva, incluido el Anexo II». Este anexo, a su vez, regula los «requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables».³⁶

71. Según el Tribunal de Justicia, el «marcado y [...] la identificación de los envases y [...] las exigencias relativas a [su] composición y al carácter reutilizable o valorizable de estos» (artículos 8 a 11 y anexo II de la Directiva 94/62) han sido objeto de una armonización completa.³⁷

72. De esta declaración se desprenden las siguientes consecuencias:

- Cuando una norma de la Unión lleva a cabo una armonización completa, se garantiza que el producto elaborado según las exigencias armonizadas se beneficia de la libre circulación en todo el territorio de la Unión. Los Estados miembros pierden la posibilidad de imponer exigencias adicionales fundadas en la protección de motivos de interés general.³⁸
- Al armonizar de forma exhaustiva, las autoridades de la Unión realizan la ponderación necesaria entre el objetivo de la libre circulación del producto y el de la protección de intereses generales, de manera que no puede volver a efectuarse dicha ponderación por las autoridades nacionales.
- Cuando un ámbito ha sido armonizado con carácter exhaustivo a escala de la Unión, cualquier medida nacional en ese ámbito debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del derecho primario.³⁹

73. A partir de estas premisas, el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9 y su anexo II, impide, por razones materiales o de fondo, aprobar una reglamentación nacional como la aquí controvertida.

³⁶ En concreto, su apartado 1 recoge diversos requisitos relativos a la fabricación y composición de los envases; su apartado 2, los relativos a su reutilización, y su apartado 3, los relativos a su aprovechamiento. En lo que respecta a este último, se establecen cuatro criterios alternativos para el aprovechamiento de los envases, que puede garantizarse a través del reciclado de materiales, mediante la recuperación de energía, a través del compostaje o por ser biodegradables. El recurso a cualquiera de estas tecnologías de aprovechamiento de envases garantiza en todo caso que estos puedan comercializarse en el mercado interior de la Unión

³⁷ Sentencias de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), apartado 56; y de 14 de diciembre de 2004, Comisión/Alemania (C-463/01, EU:C:2004:797), apartado 44. Por el contrario, «la organización de los sistemas nacionales destinados a favorecer la reutilización de los envases no se ha armonizado de forma completa».

³⁸ Sentencias de 5 de mayo de 1993, Comisión/Francia (C-246/91, EU:C:1993:174), apartado 7; de 8 de mayo de 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265), apartado 44; y de 12 de abril de 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246), apartado 23.

³⁹ Sentencias de 24 de febrero de 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125), apartado 23; y de 19 de enero de 2023, CIHEF y otros (C-147/21, EU:C:2023:31), apartado 26.

74. El Decreto de 2013 prohíbe comercializar las bolsas que no se atengan a una norma técnica (UNI EN 13432:2002), aunque se ajusten a los demás requisitos en materia de aprovechamiento previstos en el apartado 3 del anexo II de la Directiva 94/62, a menos que respeten otras especificaciones técnicas de espesor y forma que tampoco están contempladas en esa Directiva.

75. De esta manera, el Decreto de 2013, aunque tienda a garantizar una protección eficaz del medio ambiente y una recogida más eficiente de los residuos, se decanta por (y privilegia) los métodos del compostaje y de la biodegradabilidad, frente a los del reciclado de materiales y de la recuperación de energía, que autoriza la Directiva 94/62.

76. El punto 3 del anexo II de la Directiva 94/62 se refiere por igual a estos cuatro métodos de aprovechamiento de los envases. Una norma nacional no puede, pues, contradecir la opción del legislador de la Unión, cuando este ha armonizado de manera completa la materia sin dejar opción alguna a los Estados miembros para privilegiar o desterrar unos métodos de aprovechamiento de envases frente a otros.

2. *¿Justificación basada en la protección del medio ambiente?*

77. Los artículos 8 a 11 y el anexo II de la Directiva 94/62 llevan a cabo, insisto, una armonización exhaustiva en relación con el marcado y la identificación de los envases, las exigencias relativas a su composición y su carácter reutilizable o valorizable. De ahí que la única posibilidad de la que disponía la República Italiana para adoptar una reglamentación más restrictiva fuera la contemplada en el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.⁴⁰

78. Esos preceptos del Tratado FUE confieren a un Estado miembro la posibilidad de dictar nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas, entre otras, a la protección del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido tras la adopción de la medida de armonización.

79. Tal posibilidad se supedita, sin embargo, a la notificación previa de la medida nacional y a su aprobación por la Comisión, en un plazo de seis meses a partir de la notificación.⁴¹ Como no consta que el Gobierno italiano se atuviera a estos requisitos, la excepción del artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6, no es aquí aplicable.

3. *Incidencia del artículo 4, apartado 1 bis, de la Directiva 94/62.*

80. El Gobierno italiano y Assobioplastiche esgrimen que el Decreto de 2013 habría sido confirmado por la introducción, mediante la Directiva 2015/720, del nuevo artículo 4, apartado 1 bis, en la Directiva 94/62.

81. Su razonamiento no puede ser acogido, pues:

- La Directiva 2015/720, cuyo plazo de transposición vencía el 27 de noviembre de 2016 (artículo 2), no es aplicable *ratione temporis* al litigio, suscitado a raíz de la aprobación del Decreto de 2013.

⁴⁰ Véase, por analogía, la sentencia de 7 de marzo de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142), apartado 37.

⁴¹ La Comisión ha de comprobar si la medida nacional es un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituye un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

- De todos modos, aunque la Directiva 2015/720 admite excepciones nacionales a la libre comercialización de envases compatibles con la Directiva 94/62, lo hace para bolsas de plástico ligeras (de un espesor inferior a 50 micras). Por el contrario, el Decreto de 2013 contenía una prohibición más amplia, al aplicarse a bolsas de plástico de un espesor superior a 60 micras.

82. En suma, el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y su anexo II, se opone a una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas desechables (de un solo uso) fabricadas con material no biodegradable, pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva 94/62, siempre que el Estado miembro no haya notificado y recibido la aprobación de la Comisión respecto a dicha normativa, en aplicación del artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.

E. Tercera pregunta prejudicial

83. El tribunal de reenvío desea saber si artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y con su anexo II, despliega efecto directo y si los órganos de un Estado miembro están obligados a no aplicar la normativa nacional contraria.

84. Según reiterada jurisprudencia sobre el efecto directo de las directivas:⁴²

- «[...] en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no haya transpuesto la directiva al derecho nacional dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una transposición incorrecta [...]».
- «[...] una disposición del derecho de la Unión es, por un lado, incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte ningún acto de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros y, por otro lado, suficientemente precisa para ser invocada por un justiciable y aplicada por el juez cuando establece una obligación en términos inequívocos [...]».
- «[...] aun cuando una directiva deje a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar las normas de aplicación, puede considerarse que una disposición de dicha directiva tiene carácter preciso e incondicional cuando pone a cargo de los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa y que no está sometida a condición alguna en cuanto a la aplicación de la regla que recoge [...]».

85. El artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y con su anexo II es una norma de la Unión clara, precisa e incondicional que despliega efecto directo y que los particulares pueden invocar ante los jueces nacionales contra las autoridades del Estado italiano.

86. Baste confirmar, en este sentido, que el artículo 18 de la Directiva 94/62 prohíbe, de forma taxativa y sin excepciones, que los Estados miembros impidan la puesta en el mercado en su territorio de los envases que se atengan a los requisitos fijados en la propia Directiva.

⁴² Sentencias de 6 de noviembre de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartado 63; de 14 de enero de 2021, RTS infra y Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13), apartados 46 y 47; y de 8 de marzo de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efecto directo) (C-205/20, EU:C:2022:168), apartados 17 a 19.

87. A esos requisitos (artículos 8 a 11 y anexo II), relativos al marcado e identificación, así como a su composición y a su carácter reutilizable o valorizable, remite el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 94/62, al prescribir que únicamente se pueden comercializar los envases que los cumplan.

88. En concreto, el anexo II recoge los requisitos relativos a la fabricación y composición de los envases (punto 1), a su reutilización (punto 2) y a su aprovechamiento (punto 3). Contempla, como ya he analizado, cuatro criterios alternativos para el aprovechamiento de los envases (reciclado de materiales, recuperación de energía, compostaje o biodegradabilidad).

89. Hasta la modificación de la Directiva 94/62 mediante la Directiva 2015/720, el beneficio de la libre comercialización de los envases fabricados de conformidad con la Directiva 94/62 fue incondicional. Únicamente desde la entrada en vigor de la Directiva 2015/720 se permitió a los Estados miembros introducir medidas más restrictivas para la comercialización de bolsas de plástico ligeras.

90. Al revestir el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y con su anexo II, efecto directo, el juez nacional ha de inaplicar en el litigio cualquier norma nacional contraria.⁴³

F. Cuarta pregunta prejudicial

91. Como en el litigio de origen se solicita «el resarcimiento de los daños sufridos y por sufrir [...] a consecuencia del ilegítimo comportamiento de la Administración [italiana]», el tribunal *a quo* quiere saber si «una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso no biodegradables pero que han sido fabricadas respetando los requisitos establecidos en la Directiva 94/62» constituye una violación grave y manifiesta del artículo 18 de la Directiva 94/62.

92. Para que un Estado incurra en responsabilidad por los daños causados a los particulares a consecuencia de violaciones del derecho de la Unión que le sean imputables, se requiere que:

- La norma infringida del derecho de la Unión tenga por objeto conferir derechos a esos particulares.
- La infracción de esa norma esté suficientemente caracterizada.
- Exista una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por esos particulares.⁴⁴

93. Estos tres requisitos son necesarios y suficientes para generar, en favor de los particulares, el derecho a obtener reparación. Nada obsta, sin embargo, a que, con arreglo al derecho nacional, el Estado pueda incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos.⁴⁵

⁴³ Sentencias de 24 de junio de 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530), apartado 68; y de 18 de enero de 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33), apartado 20.

⁴⁴ Sentencia de 28 de junio de 2022, *Comisión/España (Infracción del derecho de la Unión por el legislador)* (C-278/20, EU:C:2022:503), apartado 31; y de 22 de diciembre de 2022, *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire)* (C-61/21, EU:C:2022:1015), apartado 44.

⁴⁵ Sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame* (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 66; y de 28 de junio de 2022, *Comisión/España (Infracción del derecho de la Unión por el legislador)* (C-278/20, EU:C:2022:503), apartado 32.

94. Corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar, conforme a las orientaciones facilitadas por el Tribunal de Justicia, si concurren esos tres requisitos.⁴⁶ De ellos, el tribunal de remisión únicamente pregunta sobre la violación suficientemente caracterizada del derecho de la Unión. No parece, pues, tener dudas sobre los otros dos.

95. El Tribunal de Justicia puede facilitar al de reenvío orientaciones para que él mismo dilucide si, en este supuesto, hubo o no una violación suficientemente caracterizada, a la vista de todos los elementos del litigio. Entre los factores relevantes para su juicio se hallan:

- el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada;
- la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades;
- el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado;
- el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de derecho; y
- la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución de la Unión hayan podido contribuir a la omisión, a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al derecho de la Unión.⁴⁷

96. En cuanto a la *claridad y precisión*, ambas notas concurren en el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y su anexo II. Se trata de disposiciones inequívocas que imponen a los Estados miembros una obligación negativa (no impedir la comercialización de los envases que respeten las características fijadas en la Directiva, que realiza una armonización completa).

97. No hay duda de la *intencionalidad* del Estado italiano de permitir únicamente la comercialización de las bolsas de plástico contempladas en el Decreto de 2013, prohibiendo a la vez otras admisibles según la Directiva 94/62. Es cierto que el objetivo de esa medida era reducir la contaminación, pero el legislador italiano era consciente de que, al implantar esa regla, podía contravenir la Directiva 94/62.⁴⁸

98. El artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y su anexo II, no dejaba ningún *margen de apreciación* a las autoridades nacionales para prohibir, en su territorio, los envases que se atuviesen a las normas armonizadas. El Gobierno italiano podía haber adoptado reglas más restrictivas y protectoras del medio ambiente a través del procedimiento del artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6, pero, como ya expuse, no consta que lo utilizara.

99. Los Estados miembros, según también he avanzado, no tuvieron margen de apreciación para adoptar medidas nacionales más restrictivas en cuanto a la comercialización de bolsas de plástico ligeras de un solo uso hasta la aprobación de la Directiva 2015/720, que introdujo en la Directiva 94/62 el nuevo artículo 4, apartado 1 *bis*.

⁴⁶ Sentencias de 19 de junio de 2014, Specht y otros (C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, EU:C:2014:2005), apartado 100; y de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 95.

⁴⁷ Sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 56; y de 29 de julio de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630), apartado 42.

⁴⁸ Por eso condicionó la entrada en vigor del Decreto de 2013 a la terminación favorable del procedimiento de la Directiva 98/34.

100. Este cambio legislativo podría, sin embargo, tener alguna incidencia⁴⁹ si el tribunal *a quo* estimara que el Estado italiano (por un *error* cuyo carácter excusable aquel tribunal deberá valorar) quiso anticiparse a la propuesta legislativa de la Comisión presentada el 4 de noviembre de 2013,⁵⁰ que dio lugar a la Directiva 2015/720.

101. Ahora bien, esa propuesta, en cuanto tal, fue posterior a la publicación del Decreto de 2013. Dificilmente podrá mantenerse, pues, que, en este caso, *una institución de la Unión haya contribuido a la adopción de la medida nacional*.

102. En suma, la prohibición de comercializar bolsas de plástico ligeras de un solo uso, no biodegradables y no compostables, así como de las que no cumplen con ciertas condiciones de espesor, cuando dichas bolsas son conformes con las exigencias por la Directiva 94/62, podría suponer una violación manifiestamente caracterizada del artículo 18 de la Directiva 94/62, lo que corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar

V. Conclusión

103. A tenor de lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia responder al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal regional de lo contencioso administrativo del Lazio, Italia) en estos términos:

- «1) Una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso (desechables) fabricadas con material no biodegradable y que ha sido notificada por el Estado miembro a la Comisión después de su adopción, aunque unos días antes de su publicación oficial:
- viola los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 1, de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, y dicha normativa no resulta oponible a los particulares;
 - no infringe el procedimiento de simple información del artículo 16, apartado 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, si dichas bolsas cumplen los demás requisitos de esta Directiva.
- 2) El artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y su anexo II, se opone a una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de plástico ligeras desechables (de un solo uso) fabricadas con material no biodegradable, pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva 94/62, siempre que el Estado miembro no haya notificado y recibido la aprobación de la Comisión respecto a dicha normativa, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.

⁴⁹ En cualquier caso, el elemento temporal podría afectar al *cálculo* de la reparación a cargo del Estado italiano, en función de la duración de los efectos negativos de la infracción para los operadores económicos: la violación manifiestamente caracterizada habría dejado de existir desde la entrada en vigor de la Directiva 2015/720, al menos respecto a la prohibición de comercializar bolsas de plástico de un solo uso con espesor inferior a las 50 micras

⁵⁰ Documento (COM) 2013 761 final, de 4 de noviembre de 2013, propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico.

- 3) El artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y su anexo II, despliega efecto directo y todos los órganos de los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales, están obligados a no aplicar, en el litigio concreto del que conozcan, cualquier normativa nacional contraria.
- 4) La prohibición de comercializar bolsas de plástico ligeras de un solo uso, no biodegradables y no compostables, así como de las que no cumplen con ciertas condiciones de espesor, cuando esas bolsas se atienen a las exigencias de la Directiva 94/62, puede implicar una violación manifiestamente caracterizada del artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con su artículo 9, apartado 1, y su anexo II, lo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional nacional».