



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 8 de mayo de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2008/98/CE — Valorización o eliminación de los residuos — Establecimiento de un sistema integrado de gestión de residuos que garantice la autosuficiencia nacional — Creación de instalaciones de incineración o aumento de la capacidad de las instalaciones existentes — Calificación de las instalaciones de incineración de “infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente” — Respeto del principio de “jerarquía de residuos” — Directiva 2001/42/CE — Necesidad de realizar una “evaluación medioambiental”»

En el asunto C-305/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 28 de febrero de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 2018, en el procedimiento entre

Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps

y

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

con intervención de:

Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. C. Toader (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. A. Rosas y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus y de Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare Aps, por los Sres. F. Pernazza y A. Ciervo, avvocati;
- en nombre de Mamme per la Salute e l’Ambiente Onlus y de Comitato Donne 29 Agosto, por la Sra. C. Auriemma, avvocatessa;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Santoro, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara, M. Noll-Ehlers y F. Thiran, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30; en lo sucesivo, «Directiva EEPP»), y de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3; en lo sucesivo, «Directiva sobre residuos»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre las asociaciones de defensa del medio ambiente Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus y Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare Aps, por una parte, y la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) y otros, por otra parte, en relación con un recurso que tiene por objeto la anulación del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri — Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros relativo a la determinación de la capacidad total de tratamiento de las instalaciones de incineración de residuos urbanos y asimilables en funcionamiento o autorizadas a nivel nacional, así como a la determinación de las necesidades residuales que se han de cubrir mediante la construcción de instalaciones de incineración con valorización de residuos urbanos y asimilables), de 10 de agosto de 2016 (GURI n.º 233, de 5 de octubre de 2016; en lo sucesivo, «Decreto de 10 de agosto de 2016»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva EEPP

- 3 A tenor de los considerandos 4 y 15 a 18 de la Directiva EEPP:
- «(4) La evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.
- [...]
- (15) A fin de contribuir a dotar de mayor transparencia el proceso decisorio y a fin de garantizar que la información presentada para la evaluación sea exhaustiva y fidedigna, es necesario establecer que las autoridades competentes en la cuestión medioambiental de que se trate y el público sean consultados durante la evaluación de los planes y programas y, además, deben fijarse unos plazos adecuados con tiempo suficiente para las consultas, incluida la expresión de opiniones.
- (16) Cuando la ejecución de un plan o programa elaborado en un Estado miembro pueda tener repercusiones medioambientales importantes en otro Estado miembro, se deben tomar medidas para que ambos se consulten y para que las autoridades competentes y el público estén informados y capacitados para manifestar su opinión.
- (17) El informe medioambiental y las opiniones manifestadas por las autoridades competentes y el público, así como los resultados de toda consulta transfronteriza, deben tenerse en cuenta durante la preparación y antes de la adopción o de la presentación al procedimiento legislativo del plan o programa.
- (18) Los Estados miembros garantizarán que, cuando se adopte un plan o programa, las autoridades competentes y el público estén informados y tengan acceso a la información pertinente.»
- 4 El artículo 1 de esta Directiva, que lleva por epígrafe «Objetivos», establece lo siguiente:
- «La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.»

5 El artículo 2 de dicha Directiva está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la [Unión] Europea, así como cualquier modificación de los mismos:
 - cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y
 - que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;
- b) evaluación medioambiental: la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9;

[...]».

6 A tenor del artículo 3 de la Directiva EEPP, cuyo epígrafe es «Ámbito de aplicación»:

«1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

- a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE [del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9)], o
- b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

[...]»

7 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva EEPP establece que:

«La evaluación medioambiental contemplada en el artículo 3 se efectuará durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa.»

8 El artículo 6 de esta Directiva, cuyo epígrafe es «Consultas», dispone en su apartado 2 lo siguiente:

«A las autoridades [...] y al público [...] se les dará, con la debida antelación, la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe medioambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa.»

Directiva sobre residuos

9 A tenor de los considerandos 6, 8, 28 y 31 de la Directiva sobre residuos:

«(6) El primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente. La política en materia de residuos debe tener también por objeto reducir el uso de recursos y favorecer la aplicación práctica de la jerarquía de residuos.

[...]

(8) Por lo tanto, es necesario revisar la Directiva 2006/12/CE con objeto de aclarar conceptos clave, como las definiciones de residuos, valorización y eliminación, reforzar las medidas que deben tomarse respecto a la prevención de residuos, introducir un enfoque que tenga en cuenta no sólo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales, y centrar los esfuerzos en disminuir el impacto en el medio ambiente de la generación y gestión de residuos, reforzando así el valor económico de los residuos. Considerando además que es importante favorecer la valorización de los residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales. En aras de una mayor claridad y legibilidad debe derogarse la Directiva 2006/12/CE y sustituirse por una nueva directiva.

[...]

(28) La presente Directiva debe contribuir a ir transformando la UE en una “sociedad del reciclado” que trate de evitar la generación de residuos y que utilice los residuos como un recurso. En particular, el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente insta a la adopción de medidas destinadas a garantizar la separación en origen, la recogida y reciclado de flujos prioritarios de residuos. De acuerdo con este objetivo, y con vistas a facilitar o mejorar su potencial de valorización, los residuos se recogerán por separado siempre que sea viable desde el punto de vista técnico, medioambiental y económico, antes de someterlos a las operaciones de valorización que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Los Estados miembros deben incentivar la separación de los compuestos peligrosos de todos los flujos de residuos cuando sea necesario para lograr una buena gestión medioambiental.

[...]

(31) La jerarquía de residuos establece en general un orden de prioridad de lo que constituye la mejor opción global para el medio ambiente en la legislación y la política en materia de residuos, aunque puede resultar necesario apartarse de dicha jerarquía para determinados flujos de residuos cuando esté justificado por motivos de factibilidad técnica, viabilidad económica y protección del medio ambiente, entre otros.»

10 El capítulo I de esta Directiva, cuyo epígrafe es «Objeto, ámbito de aplicación y definiciones», comprende los artículos 1 a 7. El artículo 1 está redactado en los siguientes términos:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso.»

11 El artículo 4 de la Directiva sobre residuos, titulado «Jerarquía de residuos», dispone:

«1. La siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos:

- a) prevención;
- b) preparación para la reutilización;
- c) reciclado;
- d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y
- e) eliminación.

2. Cuando se aplique la jerarquía de residuos contemplada en el apartado 1, los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos.

Los Estados miembros garantizarán que el desarrollo de la legislación y política de residuos sea un proceso plenamente transparente, en el que se observen las normas nacionales relativas a la consulta y participación de los ciudadanos y las partes interesadas.

Los Estados miembros tendrán en cuenta los principios generales de precaución y sostenibilidad en el ámbito de la protección medioambiental, viabilidad técnica y económica, protección de los recursos, así como el conjunto de impactos medioambientales, sobre la salud humana, económicos y sociales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 13.»

12 El capítulo II de esta Directiva, que lleva por título «Requisitos generales», comprende, entre otros, el artículo 13, a su vez con el epígrafe «Protección de la salud humana y el medio ambiente», que establece lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular:

- a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
- b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y
- c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.»

Derecho italiano

13 El artículo 35 del decreto legge n. 133 (Decreto-ley n.º 133), de 12 de septiembre de 2014 (GURI n.º 212, de 12 de septiembre de 2014), convalidado, con modificaciones, como Ley n.º 164, de 11 de noviembre de 2014 (GURI n.º 262, de 11 de noviembre de 2014; en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 133/2014»), dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«En un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor de la Ley de convalidación del presente Decreto, el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Ministro de Medio Ambiente y de Protección Territorial y Marítima, Italia),

después de haber oído a la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, Italia), mediante decreto, determinará a nivel nacional la capacidad total de tratamiento de residuos urbanos y asimilables de las instalaciones de incineración en funcionamiento o autorizadas en el territorio nacional, indicando expresamente la capacidad de cada instalación, así como las instalaciones de incineración con valorización energética de residuos urbanos y asimilables que se han de construir para cubrir las necesidades residuales, determinadas con el fin de lograr un reequilibrio socioeconómico progresivo entre las zonas del territorio nacional y respetando los objetivos de recogida separada y de reciclado de los residuos, teniendo en cuenta la planificación regional. Las instalaciones identificadas constituirán infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente, aplicarán un sistema integrado y moderno de gestión de residuos urbanos y asimilables, garantizarán la seguridad nacional mediante la autosuficiencia, permitirán afrontar y evitar nuevos procedimientos de infracción por aplicación de las normas europeas en la materia y limitarán el vertido de residuos.»

14 Sobre la base de esta disposición se adoptó el Decreto de 10 de agosto de 2016.

15 El artículo 1 del Decreto de 10 de agosto de 2016, titulado «Objeto», tiene el siguiente tenor:

«1. Con arreglo al artículo 35, apartado 1, del Decreto-ley n.º 133/2014, el presente Decreto tiene por objeto:

- a) determinar a nivel nacional la capacidad real de tratamiento de las instalaciones de incineración de residuos urbanos y asimilables que estaban en funcionamiento en noviembre de 2015;
- b) determinar a nivel nacional la capacidad potencial de tratamiento de las instalaciones de incineración de residuos urbanos y asimilables autorizadas y que no estaban en funcionamiento en noviembre de 2015;
- c) determinar, a nivel suprarregional y regional, las instalaciones de incineración con valorización energética de residuos urbanos o asimilables que se han de construir o mejorar para cubrir las necesidades residuales nacionales de tratamiento de tales residuos.»

16 Los artículos 3 a 5 del Decreto de 10 de agosto de 2016 contienen tablas en las que se establecen tres categorías de instalaciones, a saber, las instalaciones de incineración en funcionamiento, respecto a las que se indica la capacidad de tratamiento autorizada y la capacidad de tratamiento de residuos urbanos y asimilables (tabla A), las instalaciones de incineración autorizadas que no están en funcionamiento, respecto a las que se indica la capacidad potencial de tratamiento y su localización por regiones (tabla B), y las instalaciones que se han de construir o mejorar, teniendo en cuenta la planificación regional (tabla C). Para cada una de estas tres categorías, las respectivas tablas indican también la capacidad nacional total de tratamiento de las instalaciones de incineración de residuos que estaban en funcionamiento en noviembre de 2015 (tabla A), la capacidad potencial nacional de tratamiento de las instalaciones autorizadas que no estaban en funcionamiento en esa misma fecha (tabla B) y las regiones en las que se han de construir o mejorar las instalaciones requeridas para cubrir las necesidades nacionales y las capacidades correspondientes (tabla C).

17 A tenor del artículo 6 del Decreto de 10 de agosto de 2016, cuyo epígrafe es «Disposiciones finales»:

«1. [...] las instalaciones identificadas en las tablas A, B y C son infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente y constituyen un sistema integral y moderno de gestión de residuos urbanos y asimilables, que garantiza la seguridad nacional mediante la autosuficiencia del ciclo integrado de gestión de residuos, como exige el artículo 16 de la Directiva sobre residuos.

2. A fin de garantizar la seguridad nacional mediante la autosuficiencia y el cumplimiento de los objetivos de progresivo reequilibrio socioeconómico entre las zonas del territorio nacional, [...] las menores capacidades de tratamiento de residuos municipales y de residuos asimilados de las instalaciones de incineración como consecuencia de las políticas establecidas en el apartado 6 se distribuirán en el ámbito de la misma macrozona según los criterios generales y los procedimientos de determinación indicados en el anexo III.»

- 18 Los tres anexos del Decreto de 10 de agosto de 2016 definen las modalidades de determinación de las tres categorías que figuran en las tablas A, B y C. En particular, el anexo I contiene los elementos que determinan la capacidad real a nivel nacional de las instalaciones de incineración de residuos urbanos y asimilables en funcionamiento o autorizadas que no estaban en funcionamiento en noviembre de 2015. El anexo II recoge el modo de determinación de las necesidades residuales de incineración de residuos urbanos y asimilables, indicando el cálculo individualizado para cada región. El anexo III precisa los «criterios generales», establecidos en el apartado 1 del artículo 35 del Decreto-ley n.º 133/2014, mediante los que se determinan las instalaciones que se han de construir o mejorar para cubrir las necesidades residuales de incineración de residuos urbanos y asimilables a nivel nacional.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 19 De la resolución de remisión se desprende que las asociaciones VAS y Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), un recurso por el que se solicitaba la anulación del Decreto de 10 de agosto de 2016, en el que invocaron cinco motivos.
- 20 Tales motivos pueden dividirse sustancialmente en dos grupos. El primer grupo lo constituyen los motivos basados en la violación del principio de «jerarquía de residuos», con arreglo a los artículos 4 y 13 de la Directiva sobre residuos, por cuanto el Decreto de 10 de agosto de 2016 calificó las instalaciones de incineración de «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente». Pues bien, las demandantes en el litigio principal alegan que la incineración de residuos únicamente debe utilizarse como último recurso, cuando ya no sea posible utilizar técnicas de valorización o de reciclaje. El segundo grupo comprende los motivos basados en la infracción de la Directiva EPPP, por cuanto dicho Decreto se aprobó sin que previamente se hubiera realizado una evaluación de su impacto medioambiental.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente observa que los demandados en el litigio principal se limitaron a aportar en la fase de instrucción diversos documentos y un informe, que no acompañaron de escrito alguno de contestación. De tal modo, únicamente alegaron en su defensa la conformidad de la normativa nacional con el Derecho de la Unión.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente, por una parte, considera necesario que el Tribunal de Justicia interprete el principio de «jerarquía de residuos» de conformidad con la Directiva de residuos y, por otra parte, se pregunta si la autoridad nacional podía aumentar la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos sin haber realizado previamente una evaluación medioambiental.
- 23 En este contexto, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen los artículos 4 y 13 de la Directiva [sobre residuos], puestos en relación con los considerandos 6, 8, 28 y 31 de dicha Directiva, a una normativa primaria interna y a sus normas de desarrollo —como el artículo 35, apartado 1, del [Decreto-ley n.º 133/2014] y el [Decreto de 10 de agosto de 2016]— en la medida en que esta normativa interna únicamente califica de

infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente, que aplican un sistema integrado y moderno de gestión de residuos urbanos y asimilables y garantizan la seguridad nacional mediante la autosuficiencia, a las instalaciones de incineración mencionadas en ella, según los anexos y tablas del [Decreto de 10 de agosto de 2016], mientras que el legislador interno no aplica una calificación similar a las instalaciones dedicadas al tratamiento de residuos para su reciclado y reutilización, a pesar de que estas dos modalidades se consideran prioritarias en la jerarquía de residuos establecida en la citada Directiva?

- 2) Con carácter subsidiario, en caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿se oponen los artículos 4 y 13 de la Directiva [sobre residuos] a una normativa primaria interna y a sus normas de desarrollo —como el artículo 35, apartado 1, del [Decreto-ley n.º 133/2014] y el [Decreto de 10 de agosto de 2016]— en la medida en que esta normativa interna califica de infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente a las instalaciones de incineración de residuos urbanos con el fin de afrontar y prevenir nuevos procedimientos de infracción por inaplicación de las normas europeas en la materia y con el fin de limitar el vertido de residuos?
 - 3) ¿Se oponen los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Directiva [EEPP], en su conjunto o individualmente, a la aplicación de una normativa primaria interna y de sus normas de desarrollo —como el artículo 35, apartado 1, del [Decreto-ley n.º 133/2014] y el [Decreto de 10 de agosto de 2016]— que disponen que el Presidente del Consejo de Ministros puede decidir aumentar, mediante decreto, la capacidad de las instalaciones de incineración existentes, así como determinar el número, la capacidad y la ubicación regional de las instalaciones de incineración con valorización energética de residuos urbanos y asimilables que se han de construir para cubrir las necesidades residuales, determinadas con el fin de lograr un reequilibrio socioeconómico progresivo entre las distintas zonas del territorio nacional y respetando los objetivos de recogida separada y de reciclado de los residuos, sin que esta normativa interna disponga que, en la fase de preparación de ese plan nacido del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, debe aplicarse la normativa sobre evaluación estratégica medioambiental establecida en la citada Directiva [EEPP]?»
- 24 Mediante auto de 3 de julio de 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società — Aps Onlus y otros (C-305/18, no publicado, EU:C:2018:549), el Presidente del Tribunal de Justicia resolvió desestimar la solicitud formulada por el órgano jurisdiccional remitente de que el presente asunto se tramitara mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 23 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 25 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de «jerarquía de residuos», conforme se enuncia en el artículo 4 de la Directiva sobre residuos y a la luz del artículo 13 de la misma Directiva, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que califica las instalaciones de incineración de residuos de «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente».
- 26 Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente parecen tener su origen en el hecho de que el Decreto de 10 de agosto de 2016 no confiere una calificación similar a las instalaciones destinadas al tratamiento de residuos para su reciclado y reutilización, aun cuando el artículo 4 de

dicha Directiva impone a los Estados miembros la obligación de aplicar en su legislación y en su política sobre prevención y gestión de residuos un orden jerárquico de las operaciones de tratamiento de residuos.

- 27 Procede recordar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre residuos dispone que «la [...] jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y e) eliminación».
- 28 Esta disposición, que establece la jerarquía de residuos tal como debe servir de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos, no permite inferir que sea necesario dar prioridad a un sistema que permita a los productores de residuos eliminarlos por sí mismos. Por el contrario, la eliminación de los residuos solo aparece en último lugar de la citada jerarquía (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, apartado 44).
- 29 Cabe añadir que la jerarquía de residuos constituye un objetivo, lo que deja un margen de apreciación a los Estados miembros, a los que no obliga a optar por una solución de prevención y de gestión específica.
- 30 En consecuencia, a tenor del artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre residuos, cuando se aplique el principio de la «jerarquía de residuos», los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y de la gestión de dichos residuos.
- 31 A lo anterior debe añadirse que, según el artículo 13 de la Directiva sobre residuos, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo ni para la fauna y la flora.
- 32 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, si bien es cierto que el referido artículo 13 no especifica el contenido concreto de las medidas que deban adoptarse para garantizar que los residuos se gestionen sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medio ambiente, no es menos cierto que dicho artículo obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse, pero les deja un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas (sentencia de 6 de abril de 2017, Comisión/Eslovenia, C-153/16, no publicada, EU:C:2017:275, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 33 En el presente asunto, el hecho de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal califique las instalaciones de incineración de residuos de «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente» no significa que el legislador nacional pretenda apartarse de las indicaciones resultantes del principio de «jerarquía de residuos» que establece la Directiva sobre residuos.
- 34 En efecto, por una parte, como sostienen las demandantes en el litigio principal, dicha calificación nacional solo es aplicable a este tipo de instalaciones.
- 35 Ahora bien, el hecho de que una normativa nacional califique las instalaciones de incineración de residuos de «prioritarias» no significa que se otorgue esa misma calificación a las operaciones de tratamiento de residuos que se realizan en ellas y, en consecuencia, que se confiera a dichas operaciones algún tipo de prioridad sobre las otras operaciones de prevención y de gestión de residuos.

- 36 Por otra parte, como alega el Gobierno italiano, tal calificación tiene por objeto racionalizar y facilitar la tramitación del procedimiento de autorización, a fin de subsanar la inexistencia de una red nacional de gestión de residuos, como se ha declarado en las sentencias anteriores del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250); de 14 de junio de 2007, Comisión/Italia (C-82/06, no publicada, EU:C:2007:349); de 4 de marzo de 2010, Comisión/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115); de 15 de octubre de 2014, Comisión/Italia (C-323/13, no publicada, EU:C:2014:2290); de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407), y de 16 de julio de 2015, Comisión/Italia (C-653/13, no publicada, EU:C:2015:478).
- 37 A este respecto, de conformidad con el artículo 260 TFUE, apartado 1, si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.
- 38 Por último, si bien corresponde a los Estados miembros decidir qué medio es más adecuado para dar cumplimiento al principio de «jerarquía de residuos», estos también deben observar otras disposiciones de la Directiva sobre residuos que establecen obligaciones más específicas.
- 39 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el principio de «jerarquía de residuos», conforme se enuncia en el artículo 4 de la Directiva sobre residuos y a la luz del artículo 13 de la misma Directiva, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que califica las instalaciones de incineración de residuos de «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente», siempre que dicha normativa sea conforme con las disposiciones de la Directiva que establecen obligaciones más específicas.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 40 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva EEPP debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, integrada por una normativa primaria y por sus normas de desarrollo, que aumenta la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos existentes y que prevé la creación de nuevas instalaciones de esta naturaleza, puede considerarse comprendida en el concepto de «planes y programas», en el sentido de esta Directiva, que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente y que, en consecuencia, deban ser objeto de una evaluación medioambiental previa.
- 41 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene por objeto aumentar la capacidad de funcionamiento de cuarenta de las cuarenta y dos instalaciones de incineración de residuos existentes en el territorio de este Estado miembro que están operativas y crear nuevas instalaciones de este tipo. Tal normativa nacional aplica las decisiones estratégicas de un Estado miembro en materia de valorización o de eliminación de residuos, como son el cálculo de las necesidades residuales nacionales, que se cuantifican en 1 818 000 toneladas/año, y su distribución entre las macrozonas, el aumento de la actividad de las instalaciones existentes hasta el límite de la capacidad autorizada en cada caso y la localización regional de las nuevas instalaciones.
- 42 Procede determinar si esa normativa entra en el ámbito de aplicación de la Directiva EEPP.
- 43 A este respecto, el artículo 3 de dicha Directiva establece la obligación de que determinados planes o programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente sean sometidos a una evaluación medioambiental.

- 44 El artículo 2, letra a), de la Directiva EEPP define los «planes y programas» a los que hace referencia como aquellos que cumplen dos condiciones acumulativas, a saber, por una parte, haber sido elaborados o adoptados por una autoridad nacional, regional o local o bien elaborados por una autoridad para su adopción mediante un procedimiento legislativo y, por otra parte, ser exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.
- 45 El Tribunal de Justicia ha interpretado dicha disposición de modo que deben considerarse «exigidos», en el sentido y para la aplicación de la Directiva EEPP y, por tanto, sometidos a la evaluación de sus efectos en el medio ambiente en las condiciones que esta determina, los planes y programas cuya adopción se inscriba en un marco de disposiciones legales o reglamentarias nacionales, las cuales determinarán las autoridades competentes para adoptarlos y el procedimiento de elaboración (sentencia de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 46 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que el Decreto de 10 de agosto de 2016 reúne esas dos condiciones, puesto que fue adoptado por el Presidente del Consejo sobre la base del artículo 35 del Decreto-ley n.º 133/2014.
- 47 Cabe añadir que, con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EEPP, están sujetos a una evaluación medioambiental sistemática los planes y programas elaborados para determinados sectores y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1; en lo sucesivo, Directiva «ERMA»), que derogó la Directiva 85/337.
- 48 A este respecto, en primer lugar, entre los sectores contemplados en esta disposición figura la gestión de residuos, de modo que se cumple el primer criterio.
- 49 En segundo lugar, las instalaciones de eliminación de residuos por incineración y sus modificaciones o ampliaciones son objeto de regulación en los apartados 9, 10 y 24 del anexo I de la Directiva ERMA y, en los casos en que no estén comprendidas en las categorías antes mencionadas, en el apartado 11, letra b), del anexo II de esta misma Directiva.
- 50 Respecto a la cuestión de si una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, define el marco para la autorización en el futuro de proyectos, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de «planes y programas» comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (sentencias de 27 de octubre de 2016, *D’Oultremont y otros*, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 49; de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 53, y de 7 de junio de 2018, *Thybaut y otros*, C-160/17, EU:C:2018:401, apartado 54).
- 51 A este respecto, los términos «conjunto significativo de criterios y condiciones» deben entenderse de manera cualitativa. En efecto, conviene atajar posibles estrategias para eludir las obligaciones establecidas por la Directiva EEPP que pudieran concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de dicha Directiva (sentencias de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 55, y de 7 de junio de 2018, *Thybaut y otros*, C-160/17, EU:C:2018:401, apartado 55).

- 52 Esta interpretación del concepto de «planes y programas», que incluye no solo su elaboración, sino también su modificación, tiene por objeto garantizar la evaluación medioambiental de aquellas especificaciones que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-671/16, EU:C:2018:403, apartados 54 y 58).
- 53 Compete al órgano jurisdiccional remitente, a la luz de la jurisprudencia citada en los apartados 50 a 52 de la presente sentencia, apreciar si una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal define el marco para la autorización de proyectos.
- 54 Suponiendo que así sea, procede observar que dicha normativa, cuyo objeto se recuerda en el apartado 41 de la presente sentencia, puede tener repercusiones significativas en el medio ambiente, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.
- 55 Además, como sugiere dicho órgano jurisdiccional, el aumento de la capacidad de funcionamiento de las instalaciones de incineración de residuos justifica que se susciten dudas acerca de la suficiencia de las evaluaciones efectuadas con anterioridad con vistas a autorizar la puesta en funcionamiento de las instalaciones de incineración existentes.
- 56 Por otra parte, el hecho de que en un momento posterior, cuando se realice la planificación a nivel regional, se lleve a cabo una evaluación medioambiental de conformidad con la Directiva EEPP, no incide en la aplicabilidad de las disposiciones relativas a dicha evaluación. En efecto, una evaluación del impacto medioambiental efectuada en virtud de la Directiva ERMA no dispensa de la obligación de efectuar la evaluación medioambiental que exige la Directiva EEPP a fin de responder a los aspectos medioambientales particulares de la misma (sentencia de 7 de junio de 2018, *Thybaut y otros*, C-160/17, EU:C:2018:401, apartado 64).
- 57 Además, en todo caso, no cabe acoger la objeción formulada por el Gobierno italiano de que, al constituir la normativa nacional controvertida en el litigio principal únicamente un marco de referencia, no se cumple el segundo requisito mencionado en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EEPP. En efecto, el hecho de que una normativa nacional presente cierto grado de abstracción y persiga un objetivo de transformación del marco existente ilustra su dimensión programática o planificadora y no impide su inclusión en el concepto de «planes y programas» (sentencia de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 58 Esta interpretación es corroborada, por una parte, por las exigencias que resultan del artículo 6 de la Directiva EEPP, en relación con los considerandos 15 a 18 de esta, en la medida en que dicha Directiva tiene por objeto no solo contribuir a la protección del medio ambiente, sino también permitir la participación del público en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, como resulta del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva, «la evaluación medioambiental [...] se efectuará durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa». Del mismo modo, del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva resulta que la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible a fin de que sus conclusiones puedan influir aún en eventuales decisiones. Es, en efecto, en tal fase en la que pueden analizarse las diferentes opciones y en la que se pueden tomar las decisiones estratégicas [véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de octubre de 2011, *Seaport (NI) y otros*, C-474/10, EU:C:2011:681, apartado 45, y de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 63].
- 59 Habida cuenta de lo expuesto, cuya realidad y alcance corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente atendiendo a la normativa en cuestión, procede considerar que una normativa nacional que aumente la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos existentes y cree nuevas

instalaciones de esta naturaleza, como la controvertida en el litigio principal, puede entenderse comprendida en el concepto de «planes y programas», en el sentido del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EEPP, y debe ser objeto de una evaluación medioambiental.

- 60 De lo anterior resulta que procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1 y 2, letra a), de la Directiva EEPP deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, integrada por una normativa primaria y por sus normas de desarrollo, que aumenta la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos existentes y que prevé la creación de nuevas instalaciones de esta naturaleza, está comprendida en el concepto de «planes y programas», en el sentido de dicha Directiva, cuando pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente y, en consecuencia, debe ser objeto de una evaluación medioambiental previa.

Costas

- 61 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) declara:

- 1) **El principio de «jerarquía de residuos», conforme se enuncia en el artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, y a la luz del artículo 13 de la misma Directiva, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que califica las instalaciones de incineración de residuos de «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente», siempre que dicha normativa sea conforme con las disposiciones de la Directiva que establecen obligaciones más específicas.**
- 2) **Los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1 y 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, integrada por una normativa primaria y por sus normas de desarrollo, que aumenta la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos existentes y que prevé la creación de nuevas instalaciones de esta naturaleza, está comprendida en el concepto de «planes y programas», en el sentido de dicha Directiva, cuando pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente y, en consecuencia, debe ser objeto de una evaluación medioambiental previa.**

Firmas