



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 5 de diciembre de 2019*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2008/98/CE — Artículos 30 y 33 — Planes de gestión de residuos — Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias — Obligación de revisión — Obligación de notificación a la Comisión — Inexistencia de requerimiento en debida forma — Envío prematuro del escrito de requerimiento — Inadmisibilidad»

En el asunto C-642/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 12 de octubre de 2018,

Comisión Europea, representada por las Sras. S. Pardo Quintillán y E. Sanfrutos Cano y por el Sr. F. Thiran, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por la Sra. L. S. Rossi (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. J. Malenovský y F. Biltgen, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2019;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: español.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 30, apartado 1, y 33, apartado 1, respectivamente, 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), al no haber revisado los planes de gestión de residuos conforme establece la citada Directiva por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias y al no haberla informado oficialmente de la revisión de tales planes.

Marco jurídico

- 2 El artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2008/98 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros garantizarán que sus autoridades competentes establezcan, de conformidad con los artículos 1, 4, 13 y 16[,] uno o varios planes de gestión de residuos.

Estos planes, por separado o en combinación, cubrirán todo el territorio geográfico del Estado miembro.»
- 3 El artículo 30, apartado 1, de esta Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros se asegurarán de que los planes de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada y, cuando corresponda, con arreglo a los artículos 9 y 11.»
- 4 El artículo 33, apartado 1, de la citada Directiva tiene la siguiente redacción:

«Los Estados miembros informarán a la Comisión de los planes de gestión de residuos y de los programas de prevención de residuos contemplados en los artículos 28 y 29, una vez adoptados, y de cualquier revisión sustancial de los planes y programas.»
- 5 En virtud del artículo 40, apartado 1, de la Directiva 2008/98, el plazo límite para la transposición de dicha Directiva era el 12 de diciembre de 2010, es decir, dos años después de su entrada en vigor el 12 de diciembre de 2008.

Procedimiento administrativo previo

- 6 El 18 de noviembre de 2016, la Comisión envió al Reino de España un escrito de requerimiento en el que sostenía que este Estado miembro había infringido los artículos 28, apartado 1, 30, apartado 1, y 33, apartado 1, de la Directiva 2008/98, al no haber adoptado o revisado los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra y de la Ciudad Autónoma de Ceuta y, en consecuencia, al no haberle notificado tales planes.
- 7 El Reino de España respondió al escrito de requerimiento mediante escrito de 18 de enero de 2017.
- 8 El 14 de julio de 2017, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que concluía que el Reino de España seguía incumpliendo las obligaciones que le incumbían de conformidad con la Directiva 2008/98 en lo relativo a las Comunidades Autónomas de Aragón, Illes Balears, Canarias y Madrid y a

la Ciudad Autónoma de Ceuta, e instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias en el plazo de dos meses a partir de la recepción del dictamen motivado, esto es, el 14 de septiembre de 2017.

- 9 El Reino de España respondió al dictamen motivado mediante escritos de 14 de septiembre de 2017 y de 17 de enero, 18 de mayo, 23 de mayo y 6 de junio de 2018.
- 10 Al considerar que el Reino de España no había adoptado aún las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2008/98, la Comisión decidió, el 12 de octubre de 2018, interponer el presente recurso por incumplimiento.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 11 En su demanda, la Comisión alegó que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 28, apartado 1, 30, apartado 1, y 33, apartado 1, respectivamente, de la Directiva 2008/98, al no haber adoptado o revisado y, en consecuencia, al no haber notificado los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Illes Balears, Canarias y Madrid y de la Ciudad Autónoma de Ceuta.
- 12 Teniendo en cuenta la información facilitada por el Reino de España en su escrito de contestación a la demanda en relación, fundamentalmente, con la adopción y la remisión a la Comisión, a lo largo de 2018, de los nuevos planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas de Aragón y Madrid y de la Ciudad Autónoma de Ceuta, la Comisión decidió desistir de su recurso por incumplimiento en la medida en que se refería a dichas Comunidades Autónomas y a la citada Ciudad Autónoma. Por otro lado, respecto de las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias, la Comisión decidió retirar el motivo relativo a la no adopción de los planes de gestión de residuos de estas dos Comunidades Autónomas, esto es, el motivo basado en la infracción del artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2008/98, ya que tales planes de gestión de residuos, adoptados antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, habían sido comunicados por el Reino de España.
- 13 Así pues, la Comisión ha circunscrito el objeto de su recurso por incumplimiento a los motivos relativos al incumplimiento de las obligaciones de revisión y de notificación de los planes de gestión de residuos a que se refieren, respectivamente, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/98 y el artículo 33, apartado 1, de esa misma Directiva, por lo que respecta únicamente a las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias.

Pretensiones de las partes

- 14 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Declare que, al no haber revisado los planes de gestión de residuos conforme establece la Directiva 2008/98 por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30, apartado 1, de la citada Directiva.
 - Declare que, al no haber informado oficialmente a la Comisión de la revisión de los planes de gestión de residuos por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
 - Condene en costas al Reino de España.

15 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime la demanda interpuesta.
- Condene en costas a la institución demandante.

Sobre la admisibilidad del recurso

- 16 Es preciso recordar que el objetivo del procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 258 TFUE, párrafo primero, es dar al Estado miembro interesado la oportunidad de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión o de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. La regularidad de este procedimiento constituye, de este modo, una garantía esencial querida por el Tratado FUE para asegurar la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate. Solo cuando se respeta esta garantía puede el procedimiento contradictorio ante el Tribunal de Justicia permitir a este juzgar si el Estado miembro ha incumplido efectivamente las obligaciones cuya violación alega la Comisión. En particular, el escrito de requerimiento tiene como finalidad, en el procedimiento administrativo previo, delimitar el objeto del litigio e indicar al Estado miembro, al que se pide que presente sus observaciones, los elementos necesarios para preparar su defensa (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2003, Comisión/Italia, C-145/01, EU:C:2003:324, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 17 Del mismo modo, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la emisión de un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo primero, supone, previamente, que la Comisión pueda alegar válidamente el incumplimiento de alguna obligación que incumba al Estado miembro de que se trate (véanse en este sentido, entre otras, las sentencias de 15 de febrero de 2001, Comisión/Francia, C-230/99, EU:C:2001:100, apartado 32, y de 27 de octubre de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-23/05, EU:C:2005:660, apartado 7).
- 18 De ello se deduce que la apertura de la fase administrativa previa del procedimiento del artículo 258 TFUE, párrafo primero, cuando la Comisión no puede alegar fundadamente incumplimiento alguno de una obligación que incumba al Estado miembro de que se trate, afecta necesariamente a la regularidad del procedimiento para declarar el incumplimiento de un Estado miembro.
- 19 Por lo demás, la inexistencia de un requerimiento que responda a las exigencias del artículo 258 TFUE constituye una causa de inadmisión de orden público que el Tribunal de Justicia puede examinar de oficio en todo momento (véanse, en este sentido, el auto de 13 de septiembre de 2000, Comisión/Países Bajos, C-341/97, EU:C:2000:434, apartado 21, y la sentencia de 27 de octubre de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-23/05, EU:C:2005:660, apartados 5 y 7).
- 20 En el presente asunto, tal como ha señalado sustancialmente la Abogada General en los puntos 17 a 19 de sus conclusiones, al enviar el escrito de requerimiento al Reino de España el 18 de noviembre de 2016, la Comisión reprochó a dicho Estado miembro el incumplimiento de determinadas obligaciones previstas en la Directiva 2008/98, incumplimiento que no podía ser invocado todavía en esa fecha.
- 21 En primer lugar, como se deduce del escrito de réplica, la Comisión ha interpretado el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/98, que establece que los Estados miembros se asegurarán de que los planes de gestión de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada, en el sentido de que obligaba a los Estados miembros a revisar tales planes en los seis años siguientes a la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva, esto es, al 12 de diciembre de 2008.

- 22 No obstante, la obligación de evaluar y, en su caso, de revisar los planes de gestión de residuos adoptados por las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias, prevista en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/98, solo pudo nacer en la fecha en que expiró el plazo de transposición de dicha Directiva, como se desprende de su artículo 40, apartado 1, es decir, el 12 de diciembre de 2010.
- 23 Por consiguiente, el plazo señalado a los Estados miembros en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/98 para cumplir las obligaciones previstas en dicho artículo no finalizaba hasta pasados seis años de la expiración del plazo de transposición de la referida Directiva, es decir, el 12 de diciembre de 2016.
- 24 Por lo tanto, al requerir al Reino de España, el 18 de noviembre de 2016, para que pusiera fin al supuesto incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/98, la Comisión inició prematuramente la fase administrativa previa del procedimiento del artículo 258 TFUE.
- 25 Así pues, dado que la obligación cuyo incumplimiento alega la Comisión no nació hasta después de la fecha de emisión del escrito de requerimiento, la Comisión, en efecto, no podía invocar válidamente incumplimiento alguno de la obligación prevista en el citado artículo 30, apartado 1.
- 26 Por lo demás, estimar lo contrario supondría comprometer indefectiblemente las exigencias de seguridad jurídica inherentes a todo procedimiento que pueda culminar en un procedimiento judicial (véase, por analogía, la sentencia de 15 de febrero de 2001, Comisión/Francia, C-230/99, EU:C:2001:100, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 27 En segundo lugar, lo mismo cabe afirmar del supuesto incumplimiento de la obligación de notificar cualquier revisión sustancial de los planes de gestión de residuos, en el sentido del artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 28 En efecto, dado que esta obligación de notificación es accesoria a la obligación de revisión de los mencionados planes de gestión de residuos, solo una vez concluido el procedimiento de evaluación y de eventual revisión de tales planes será posible examinar el alcance de la revisión y declarar, en su caso, que un Estado miembro ha incumplido la obligación de notificación a que se refiere el artículo 33, apartado 1, de la citada Directiva.
- 29 De ello se deduce que la Comisión tampoco podía alegar válidamente incumplimiento alguno de la obligación de notificación a que se refiere el artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2008/98 antes de que expirase el plazo de seis años previsto en el artículo 30, apartado 1, de la misma Directiva, es decir, antes del 12 de diciembre de 2016.
- 30 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar la inadmisibilidad del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

Costas

- 31 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Reino de España que se condene en costas a la Comisión y al ser inadmisibile el recurso interpuesto por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Rossi

Malenovský

Biltgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de diciembre de 2019.

El Secretario
A. Calot Escobar

La Presidenta de la Sala Octava
L. S. Rossi