SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera) de 12 de septiembre de 1996 *

En los asuntos acumulados C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 y C-157/95,

que tienen por objeto varias peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli y sezione distaccata di Castelnuovo di Porto (Italia), destinadas a obtener, en los procesos penales seguidos ante dichos órganos jurisdiccionales contra

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna y otros,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci,

Fulvio Smaldone,

* Lengua de procedimiento: italiano.

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala; L. Sevón (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. Maria Condou-Durande y Laura Pignataro, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de febrero de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante diez resoluciones dictadas entre el 26 de octubre de 1994 y el 4 de abril de 1995, recibidas en el Tribunal de Justicia entre el 6 de marzo y el 19 de mayo de 1995, el Pretore de la Pretura circondariale di Roma, actuando unas veces para la sezione distaccata di Tivoli y, otras, para la sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva 91/156»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de procesos penales dirigidos contra varias personas, inculpadas por haber infringido las disposiciones legales italianas en materia de residuos y, más en particular, el Decreto nº 915 del Presidente de la República, de 10 de septiembre de 1982, por el que se adapta el Derecho interno a las Directivas 75/442/CEE, relativa a los residuos; 76/403/CEE, relativa a la gestión de los policlorobifenilos y policloroterfenilos, y 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (GURI nº 343, de 15 de diciembre de 1982; en lo sucesivo, «DPR nº 915/82»), así como el Decreto Ley nº 397, de 9 de septiembre de 1988, titulado «Disposiciones urgentes en materia de eliminación de residuos industriales» (GURI nº 213, de 10 de noviembre de 1988), convertido, con algunas modificaciones, en la Ley nº 475, de 9 de noviembre de 1988 (GURI nº 264, de 10 de noviembre de 1988; en lo sucesivo, «Ley nº 475/88»). A pesar de que las resoluciones de remisión no son muy explícitas al respecto, parece que los hechos que se imputan a los inculpados son, principalmente, haber procedido a la descarga de residuos especiales sin autorización, infringiendo el artículo 10 del DPR nº 915/82; haber efectuado la eliminación de residuos sin autorización, infringiendo el artículo 25 del mismo DPR, y no haber cumplido las obligaciones impuestas por los artículos 3 y 9 *octies* de la Ley nº 475/88 sobre la forma de llevar los registros de residuos.

3 En sus resoluciones de remisión, el Pretore indica, en primer lugar, que la Directiva 91/156 introdujo cambios radicales en la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), modificando el concepto de «residuo», fomentando las operaciones de recuperación y fijando los objetivos de prevención y de reducción del volumen de los residuos mediante la utilización de tecnologías basadas en el reciclado, la reutilización

o la producción de energía. De ello deduce que la adaptación del Derecho interno a dicha Directiva debe provocar un cambio radical de la legislación italiana, en la medida en que es necesario que esta última distinga las operaciones de eliminación de las de recuperación, dado que estas últimas deben estar sometidas, según el Pretore, a un régimen de autorización menos rígido. No obstante, hace constar que el legislador italiano no ha adaptado el Derecho interno a la Directiva 91/156, a pesar de que el plazo para hacerlo expiró el 1 de abril de 1993.

4 Continuando su análisis, el Pretore señala que la Directiva 91/156 parece haber optado de manera prioritaria, si no exclusiva, por una solución que consiste en someter la materia de los residuos a un régimen administrativo, limitando el control penal a los casos extremos. Por consiguiente, las disposiciones del DPR nº 915/82 son incompatibles con la Directiva, en la medida en que hacen que prevalezca la utilización de la sanción penal en el ámbito de la gestión y de los controles. Según el Pretore, ello tiene como consecuencia que los operadores italianos se encuentran en una situación menos favorable que la de los demás operadores comunitarios, cuando, precisamente, la Directiva tiene como finalidad garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y eliminar las disparidades de trato entre los operadores del mercado único mediante la aplicación de legislaciones homogéneas.

5 En consecuencia, el Pretore solicita al Tribunal de Justicia que:

«1) se pronuncie con carácter prejudicial sobre la relevancia jurídica del hecho de que la República Italiana no haya adoptado a su debido tiempo las disposiciones necesarias para adaptar su Derecho interno a la Directiva 91/156/CEE del Consejo y, en particular,

2) dilucide si la existencia de una sanción penal y, en especial, de las previstas en los artículos 25 y siguientes del DPR nº 915/82, para el caso de que se incumpla la normativa italiana puede considerarse incompatible con la normativa comunitaria que pretende garantizar a los operadores del mercado único un trato homogéneo, incluso desde el punto de vista de las sanciones».

En cuanto a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

6 El Gobierno francés y la Comisión han destacado tanto la dificultad de identificar la naturaleza de los inculpados, los hechos que se les imputan y las disposiciones nacionales aplicables, como la imprecisión de las cuestiones.

7 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la necesidad de dar una interpretación del Derecho comunitario que sea útil para el Juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho sobre los que se basan tales cuestiones (véanse, en particular, la sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros, asuntos acumulados C-320/90, C-321/90 y C-322/90, Rec. p. I-393, apartado 6, y el auto de 20 de marzo de 1996, Sunino y Data, C-2/96, Rec. p. I-1543, apartado 4).

8 Además, hay que destacar que la información proporcionada en las resoluciones de remisión no sólo debe servir para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 20 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por que sea salvaguardada esta posibilidad, teniendo en cuenta que, con arreglo a la citada disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican las resoluciones de remisión (véanse, en particular, la sentencia de 1 de abril de 1982, Holdijk y otros, asuntos acumulados 141/81, 142/81 y 143/81, Rec. p. 1299, apartado 6, y el auto Sunino y Data, antes citado, apartado 5).

9 No obstante, procede declarar que, en el caso de autos, habida cuenta del carácter muy general de las cuestiones planteadas y de la interpretación de la Directiva 91/156, expuesta de manera detallada por el órgano jurisdiccional nacional en la motivación de sus resoluciones, el Tribunal de Justicia dispone de elementos suficientes para dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas. Por consiguiente, procede declarar su admisibilidad.

En cuanto a las cuestiones planteadas

10 Mediante sus cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional pide fundamentalmente que se dilucide, en primer lugar, si el Derecho comunitario y, más en particular, la Directiva 91/156, debe interpretarse en el sentido de que autoriza aún la adopción de sanciones penales como las previstas por la legislación italiana y, en segundo lugar, qué consecuencias pueden sacarse del hecho de que la República Italiana no haya adaptado el Derecho interno a esta Directiva dentro del plazo señalado.

11 Del tenor literal de las cuestiones y del contexto de la resolución de remisión resulta que la segunda parte de la cuestión no es sino una formulación más amplia de la primera y que sólo tiene sentido si se considera que las sanciones penales previstas por la legislación italiana son incompatibles con el Derecho comunitario y, más en particular, con la Directiva 91/156. Como las cuestiones están relacionadas entre sí, procede analizarlas conjuntamente.

12 Las cuestiones se basan en la interpretación, anteriormente expuesta, que el Pretore hace de la Directiva, según la cual las nuevas disposiciones comunitarias han flexibilizado el régimen de autorización relativo a la recuperación de los residuos y han establecido un sistema de control de carácter más bien administrativo, limitando el control penal a los hechos graves. Según el Pretore, esta Directiva tiene, además, como finalidad el buen funcionamiento del mercado interior y la eliminación de las disparidades de trato entre los operadores económicos.

13 Como ha demostrado el Abogado General en los puntos 23 a 30 de sus conclusiones, esta interpretación de la Directiva 91/156 es errónea por lo que respecta al régimen de autorización. En efecto, los artículos 9 y 10 de dicha Directiva obligan a las empresas y establecimientos que tratan residuos a obtener una autorización, bien efectúen operaciones de eliminación previstas en el Anexo II A de la Directiva u operaciones que den lugar a una posibilidad de valorización contempladas en el Anexo II B. En cuanto al artículo 11, que prevé una posibilidad de dispensa de autorización para los establecimientos o empresas que se ocupen de la eliminación

de sus propios residuos en los lugares de producción y para los establecimientos o empresas que valoricen residuos, exige la adopción de medidas nacionales respecto a cuya oportunidad los Estados miembros disponen de una facultad de apreciación discrecional.

14 Por otra parte, hay que indicar que la Directiva 91/156 no impone a los Estados miembros ninguna obligación precisa por lo que respecta al régimen de control y de sanciones. No obstante, de ello no puede deducirse que las disposiciones nacionales que sancionen penalmente las infracciones de las obligaciones impuestas por la legislación de adaptación del Derecho interno a la Directiva sean incompatibles con esta última. Efectivamente, los Estados miembros tienen la obligación de elegir, en el marco de la libertad que les reconoce el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las Directivas (sentencia de 8 de abril de 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, apartado 75). Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha precisado que, cuando una Directiva no prevé sanciones específicas en caso de infracción de sus disposiciones o se remite, en este punto, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, el artículo 5 del Tratado obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Con este fin, los Estados miembros, aunque conservan una facultad discrecional en cuanto a la elección de las sanciones, deben velar por que las infracciones de la normativa comunitaria sean sancionadas en condiciones de fondo y de procedimiento análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasivo (sentencias de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido, C-382/92, Rec. p. I-2435, y C-383/92, Rec. p. I-2479, apartados 55 y 40, respectivamente).

15 De esta jurisprudencia resulta que un Estado miembro puede sancionar penalmente el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación que tiene por objeto adaptar el Derecho interno a las Directivas relativas a los residuos, bien se trate de la Directiva 75/442 o de la Directiva 91/156, si considera que se trata de la forma más apropiada para garantizar el efecto útil de estas Directivas, siempre que las sanciones previstas sean análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que tengan carácter efectivo, proporcionado y disuasivo.

16 Por último, en lo que respecta a la Directiva 91/156, el Tribunal de Justicia ha declarado, precisamente, que fue adoptada válidamente en virtud del artículo 130 S del Tratado y no del artículo 100 A, dado que la armonización prevista por su artículo 1 tenía como principal objetivo asegurar, con la finalidad de proteger el medio ambiente, la eficacia de la gestión de los residuos en la Comunidad, sea cual fuere su origen, y sólo accesoriamente producía efectos en las condiciones de competencia y de los intercambios (sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, C-155/91, Rec. p. I-939, apartados 20 y 21). Por consiguiente, es erróneo considerar que esta Directiva tenía como objetivos específicos el buen funcionamiento del mercado interior y la eliminación de las disparidades de trato entre los operadores económicos.

17 A este respecto, debe añadirse que, aun cuando la Directiva 91/156 persiguiera los objetivos específicos que le atribuye el órgano jurisdiccional nacional, ello no produciría el efecto de reducir la libertad que el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado reconoce a los Estados miembros para elegir las formas y los medios más adecuados para garantizar su efecto útil.

18 Procede responder que el artículo 5 y el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que no prohíben que un Estado miembro utilice sanciones penales para garantizar debidamente el cumplimiento de las obligaciones previstas por la Directiva 91/156, siempre que tales sanciones sean análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en cualquier caso, tengan carácter efectivo, proporcionado y disuasivo.

Costas

19 Los gastos efectuados por el Gobierno francés y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Pretura circondariale di Roma mediante resoluciones dictadas entre el 26 de octubre de 1994 y el 4 de abril de 1995, declara:

El artículo 5 y el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CE deben interpretarse en el sentido de que no prohíben que un Estado miembro utilice sanciones penales para garantizar debidamente el cumplimiento de las obligaciones previstas por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, siempre que tales sanciones sean análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en cualquier caso, tengan carácter efectivo, proporcionado y disuasivo.

Edward Sevón Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de septiembre de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Primera

D.A.O. Edward