SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
13 de julio de 1989 *

En el asunto 380/87,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane y Polyflex Italiana

y

Comune di Cinisello Balsamo,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 75/442 del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 47; EE 15/01, p. 129), de la Directiva 76/403 del Consejo, de 6 de abril de 1976, relativa a la eliminación de los policlorobifenilos y policlorotrifenilos (DO L 108, p. 41; EE 15/01, p. 161) y de la Directiva 78/319 del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98), así como sobre la determinación de los principios aplicables a la reparación del perjuicio causado por un acto administrativo contrario al Derecho comunitario,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. R. Joliet, Presidente de Sala; Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Zuleeg, Jueces,

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Giuliano Marenco y Thomas Van Rijn, Consejeros Jurídicos;

— en nombre de las sociedades demandantes en el litigio principal, por los Sres. Leone, Siragusa, Simont y Scassellati Sforzolini, Abogados;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. Pier Giorgio Ferri, Avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. Luís Fernandes y Rui Falcão de Campos y por la Sra. Ana Cristina Branco,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 2 de marzo de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de marzo de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 23 de noviembre de 1987, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de diciembre siguiente, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia planteó, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 75/442 del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 47; EE 15/01, p. 129), de la Directiva 76/403 del Consejo, de 6 de abril de 1976, relativa a la gestión de los policlorobifenilos y policlorotrifenilos (DO L 108, p. 41; EE 15/01, p. 161), y de la Directiva 78/319 del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98), así como a la determinación de los principios aplicables a la reparación del prejuicio causado por un acto administrativo contrario al Derecho comunitario.

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre varios productores de recipientes, embalajes y bolsas de plástico contra el Municipio de Cinisello Balsamo, respecto al bando del Alcalde de este Municipio, de 16 de febrero de 1987, que prohibía, a partir del 1 de septiembre de 1987, proporcionar al consumidor, para transportar las mercancías compradas, bolsas y otros recipientes no biodegradables, así como la venta o la distribución de los sacos de plástico, a excepción de los destinados a la recogida de residuos.

3 Las sociedades Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane y Polyflex Italiana (en lo sucesivo, «las demandantes en el litigio principal») interpusieron, ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, un recurso para obtener la anulación del citado bando. También solicitaron que se suspendiese su ejecución. Dado que las demandantes en el litigio principal han alegado en apoyo de sus pretensiones la incompatibilidad del bando controvertido con el Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional nacional ha suspendido el procedimiento y ha planteado al Tribunal de Justicia las cuatro cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Las Directivas del Consejo 75/442, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos; 78/319, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, y 76/403, de 6 de abril de 1976, relativa a la gestión de los policlorobifenilos y policlorotrifenilos, ¿confieren a los particulares nacionales de la CEE el derecho subjetivo comunitario, que los jueces nacionales deben tutelar también frente a los Estados miembros (y que éstos no pueden limitar), a vender o utilizar los productos a que se refieren las citadas Directivas dado que éstas (las Directivas) han enunciado el principio del respeto de normas específicas para la correspondiente gestión y no la prohibición de venta o de uso de los productos de que se trata?

2) a) Las citadas Directivas comunitarias o, en cualquier caso, el Derecho comunitario, ¿incluye el principio en virtud del cual la Comisión debe ser informada, con la suficiente antelación, de cualquier proyecto de Reglamento o acto normativo general (relativo al empleo, a la venta o a la utilización de los productos en cuestión) que pudiera ser causa de dificultades técnicas de gestión o que pudieran ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento?

b) La obligación de la letra a), ¿incumbe al Estado y a los Municipios, que, en consecuencia, no tienen la facultad de regular el empleo, la venta o el uso de productos distintos a los incluidos por la Directiva 76/403 en la lista taxativa de productos considerados como peligrosos, sin que se verifique

previamente a escala comunitaria si la medida no crea condiciones de competencia desiguales?

3. Teniendo en cuenta el primer "considerando" de las tres Directivas mencionadas en la primera "cuestión" y, en particular, la parte en la cual se afirma que una disparidad entre las disposiciones ya aplicables o en preparación en los distintos Estados miembros por lo que respecta a la gestión de los productos considerados puede crear condiciones de competencia desigual y tener por ello una incidencia directa sobre el funcionamiento del mercado común:

   a) ¿Este considerando y, en cualquier caso, las tres citadas Directivas, confieren a los ciudadanos de la CEE —con la correspondiente obligación para todos los Estados miembros— el derecho subjetivo comunitario en virtud del cual la Comisión debe ser informada previamente y con la suficiente antelación de cualquier proyecto de normativa relativa al empleo de los productos en cuestión que pudiera ser causa de dificultades técnicas para la gestión de los residuos o que pudiera ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento (artículo 3, apartado 2, de la Directiva 75/442)?

   b) El derecho subjetivo mencionado en la letra a) [relativo a la obligación de poner previamente en conocimiento de la Comisión cualquier proyecto de normativa, etc., como en la letra a)] —si existe— ¿se refiere también a los actos generales que sean adoptados por los Municipios que, por consiguiente, tengan eficacia territorial limitada?»

4) Se solicita al Tribunal de Justicia que precise si —con arreglo al Derecho comunitario— la administración pública está obligada a indemnizar el perjuicio cuando, mediante un acto administrativo ilegal, lesione [ilegalmente] un derecho subjetivo comunitario que, una vez incorporado al ordenamiento jurídico italiano —y conservando su carácter comunitario— se presente como un interés legítimo.»

4 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

5 Con carácter previo conviene poner de manifiesto que de la resolución de remisión resulta que el litigio principal afecta a productos que no pertenecen al ámbito de aplicación de las Directivas 76/403 y 78/319, antes citadas. En efecto, las bolsas de plástico no contienen ni policlorobifenilo ni policlorotrifenilo, y no constituyen, por sí mismas, residuos tóxicos o peligrosos. Por consiguiente las cuestiones prejudiciales deben examinarse teniendo en cuenta sólo la Directiva 75/442 del Consejo.

Sobre la primera cuestión

6 Debe entenderse que la primera cuestión tiene sustancialmente por objeto saber si la Directiva 75/442 concede a los particulares el derecho a vender o a utilizar sacos de plástico u otros recipientes no biodegradables.

7 Es preciso recordar que la Directiva 75/442 tiene por objeto la armonización de las disposiciones de los distintos Estados miembros relativas a la gestión de los residuos, por una parte, para evitar los obstáculos a los intercambios comunitarios y la desigualdad en las condiciones de competencia producida por su disparidad y, por otra, para contribuir a realizar los objetivos de la Comunidad en materia de protección de la salud y del medio ambiente. No prohíbe la venta o el uso de un determinado producto, pero de ello no puede deducirse que se oponga a que los Estados miembros puedan establecer tales prohibiciones para la protección del medio ambiente.

8 Una interpretación distinta no encontraría ningún fundamento en el tenor literal de la Directiva y sería por otra parte contraria a los objetivos de ésta. En efecto, del artículo 3 de la Directiva resulta que ésta pretende, entre otras cosas, favorecer las medidas nacionales que puedan prevenir la formación de residuos. Pues bien, la limitación o la prohibición de la venta o del uso de productos como los recipientes no biodegradables pueden contribuir a este propósito.

9 Las demandantes en el litigio principal han alegado también que la prohibición absoluta de comercialización de los productos de que se trata constituye un obstáculo a los intercambios que no puede justificarse por exigencias de la protección del medio ambiente y que, por lo tanto, es incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE.

10 Sin embargo, es preciso señalar que el órgano jurisdiccional nacional no ha planteado ninguna cuestión relativa al artículo 30 del Tratado y que, por consiguiente, no procede interpretar esta disposición.

11 Procede pues responder a la primera cuestión que la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que no confiere a los particulares el derecho a vender o a utilizar bolsas de plástico y otros recipientes no biodegradables.

Sobre la segunda cuestión

12 La segunda cuestión tiene esencialmente por objeto saber si el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión cualquier proyecto de normativa como la que se discute en el litigio principal, antes de que sea adoptada definitivamente.

13 A este respecto, se ha mantenido que la normativa de que se trata no pertenece al ámbito de aplicación del artículo 3 de la Directiva porque no afecta a los productos cuya gestión pueda ser causa de dificultades técnicas o de costos excesivos.

14 Sobre este punto basta comprobar que el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 impone a los Estados miembros la obligación de comunicar con la suficiente antelación a la Comisión no sólo los proyectos de normativa referentes, en particular, al empleo de productos que pudieran ser causa de dificultades técnicas para la gestión de los residuos o que pudieran ocasionar unos costes excesivos en su tratamiento, sino también, mediante referencia al apartado 1, cualquier proyecto de normativa que pretende promover, en particular, la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos.

15 Por consiguiente, incluso si resultase exacta la afirmación según la cual los productos a que se refiere la normativa controvertida son causa de dificultades técnicas de gestión o costes excesivos en su tratamiento, de ello no se seguiría que tal proyecto de normativa quede excluido del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva.

16 En la vista se mantuvo también que la obligación de comunicación previa establecida en el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva sólo se refería a las medidas de cierta importancia y que no puede afectar a las disposiciones de alcance práctico muy limitado, como las adoptadas por un pequeño Municipio. La comunicación de tal proyecto a la Comisión resultaría impracticable.

17 En este sentido, basta señalar que la Directiva no establece ninguna excepción o limitación por lo que respecta a la obligación de comunicar los proyectos a que se refiere el artículo 3. Por consiguiente, esta obligación comprende los proyectos de normativa adoptados por todas la autoridades de los Estados miembros, incluidas las entidades territoriales como los Municipios.

18 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión un proyecto de normativa como la que se discute en el litigio principal, antes de su adopción definitiva.

Sobre la tercera cuestión

19 La tercera cuestión versa sobre si el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 confiere a los particulares un derecho que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales con el fin de obtener la anulación o la inaplicación de una normativa nacional que pertenezca al ámbito de aplicación de esta disposición, porque esta normativa haya sido adoptada sin haberse comunicado previamente a la Comisión de las Comunidades Europeas.

20 A este respecto hay que declarar que el apartado 2 del artículo 3, antes citado, se limita a imponer a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión, con suficiente antelación, los proyectos de normativa a los que se refiere, sin fijar un procedimiento de control comunitario de estos proyectos y sin subordinar la entrada en vigor de las normativas mencionadas a la aprobación o a la no oposición de la Comisión.

21 La obligación que el apartado 2 del artículo 3, antes citado, impone a los Estados miembros pretende permitir que la Comisión sea informada sobre las medidas nacionales previstas en materia de gestión de residuos para poder valorar la necesi-

dad de adoptar medidas comunitarias de armonización y examinar si los proyectos que le son sometidos son o no compatibles con el Derecho comunitario y deducir, en su caso, las consecuencias pertinentes.

22 Ni el tenor literal ni la finalidad de la disposición examinada permiten pues considerar que el incumplimiento de la obligación de comunicación previa que corresponde a los Estados miembros provoque, por sí mismo, la ilegalidad de las normativas así adoptadas.

23 De lo anterior resulta que la disposición mencionada se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión, pero que, por el contrario, no engendra ningún derecho en favor de los particulares que pueda resultar lesionado si un Estado miembro incumple la obligación de comunicar previamente a la Comisión sus proyectos de normativa.

24 Procede pues responder a la tercera cuestión que el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que no confiere a los particulares ningún derecho que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales para obtener la anulación o la no inaplicación de una normativa nacional perteneciente al ámbito de aplicación de esta disposición, porque esta normativa haya sido adoptada sin haber sido previamente comunicada a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Sobre la cuarta cuestión

25 En vista de la respuesta que se ha dado a las tres primeras cuestiones, no procede pronunciarse sobre la cuarta cuestión prejudicial.

Costas

26 Los gastos efectuados por el Gobierno británico, el Gobierno italiano, el Gobierno portugués y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado obser-

vaciones 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 costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia mediante resolución de 23 de noviembre de 1987, decide declarar que:

1) **La Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que no confiere a los particulares el derecho a vender o a utilizar bolsas de plástico y otros recipientes no biodegradables.**

2) **El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión un proyecto de normativa como la que se discute en el litigio principal, antes de su adopción definitiva.**

3) **El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que no confiere a los particulares ningún derecho que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales para obtener la anulación o la inaplicación de una normativa nacional correspondiente al ámbito de aplicación de esta disposición, porque esta normativa haya sido adoptada sin haber sido previamente comunicada a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Joliet Slynn

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de julio de 1989.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Quinta

R. Joliet