SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 23 de febrero de 1994 *

En el asunto C-236/92,

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

Comitato di coordinamento per la difesa della cava y otros

y

Regione Lombardia y otros,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario en materia de medio ambiente y, en particular, de 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),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini y D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris (Ponente), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sr. H. Von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de las empresas Progesam Ecosistemi Srl y Gesam SpA, por los Sres. G. F. Ferrari y R. Cafari Panico, Abogados de Pavía;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. L. Gussetti, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones de las empresas Progesam Ecosistemi Srl y Gesam SpA; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. D. Wyatt, Barrister, y de la Comisión, expuestas en la vista de 14 de septiembre de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 17 de noviembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 1 de abril de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de abril, el Presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cinco cuestiones prejudiciales relativas, en particular, a la interpretación del artículo 4 de 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; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de diversos litigios entre una asociación denominada Comitato di coordinamento per la difesa della cava y varios particulares y la región de Lombardía, a raíz de la decisión de esta última de emplazar, en su territorio, un vertedero de residuos.

3 Según consta en autos, la Giunta regionale de la región de Lombardía aprobó, mediante diferentes decisiones de 1989 y de 1990, un proyecto de construcción de un vertedero para residuos sólidos urbanos que debía realizarse en un municipio situado en el territorio de la región.

4 Diversos particulares impugnaron judicialmente dichas decisiones alegando que éstas lesionaban sus derechos respecto al medio ambiente. El órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio, tras comprobar que la normativa nacional de adaptación a la Directiva (Decreto nº 915 del Presidente de la República de 10 de septiembre de 1982, GURI nº 343 de 15.12.1982, p. 9071) establece, para la eliminación de los residuos, casi exclusivamente el uso de vertederos, se cuestionó

la compatibilidad de esta normativa con la Directiva, la cual impone a los Estados miembros la adopción de medidas adecuadas para promover la prevención, el reciclado y la transformación de los residuos.

5 En consecuencia, el órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El Derecho comunitario en materia de medio ambiente y, en particular, el artículo 4 de la Directiva 75/422/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, ¿confieren a los particulares derechos subjetivos que el Juez nacional deba proteger?

2) Los "derechos subjetivos comunitarios" —cuando son adoptados por el ordenamiento jurídico italiano y asumen en éste la forma de "intereses legítimos"—, ¿deben ser protegidos por el Juez administrativo competente según el sistema previsto para los "intereses legítimos italianos" y, por consiguiente, con la obligación de pedir (cuando sea necesario) el reconocimiento pericial a la Administración pública que sea parte en el procedimiento, o, por el contrario, deben ser protegidos según el sistema establecido para los "derechos subjetivos italianos" y, por consiguiente, con la obligación de designar (cuando sea necesario) como perito a un tercero?

3) Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales deban proteger los derechos subjetivos comunitarios de los particulares, ¿están obligados a no aplicar las normas internas —contrarias a las normas comunitarias— aun cuando dicha inaplicación pueda producir efectos perturbadores para el interés público comunitario y para el nacional? ¿O, en este último caso, dichos órganos jurisdiccionales están obligados a ejercitar facultades análogas a las del Tribunal de Justicia con arreglo al último párrafo del artículo 174 y, por tanto, pueden limitarse, por ejemplo, a declarar que dicha ley nacional no se ajusta a Derecho y ello, con vistas a las posibles demandas de indemnización que puedan presentarse posteriormente por los daños y perjuicios causados por tal ilegalidad, o con vistas a los procedimientos que, en su caso, la Comisión pueda considerar necesario iniciar con arreglo a los artículos 169 y siguientes del Tratado CEE?

4) Como consecuencia de la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90), el órgano jurisdiccional nacional —al menos cuando considere que también es posible resolver el litigio pendiente excluyendo la aplicación de los actos normativos nacionales o declarando la no conformidad de éstos con el Derecho comunitario—, ¿está obligado a garantizar el ejercicio del derecho fundamental de defensa igualmente a los órganos del Poder Legislativo que hayan adoptado tales actos normativos (de los que se sospeche su no conformidad con el Derecho comunitario)?

5) ¿Qué normas procesales (¿nacionales?, ¿derivadas de los "principios generales del Derecho comunitario"?, etc.) debe aplicar el Juez nacional para permitir —en casos como los presentes— a los Poderes Legislativos nacional y regional y a los Poderes Ejecutivos nacionales y regionales el ejercicio efectivo del derecho fundamental de defensa en los presentes procedimientos?»

6 Mediante la primera cuestión, se pretende saber si el artículo 4 de la Directiva confiere a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban proteger.

7 Esta disposición está formulada como sigue:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos se gestionarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente y, en particular:

— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

— sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

— sin atentar contra los lugares y los paisajes.»

8 Según reiterada jurisprudencia (véanse, en particular, las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, y de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839), cuando las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo señalado, bien cuando haya procedido a una adaptación incorrecta.

9 Una disposición comunitaria es incondicional cuando no está sujeta a ninguna condición ni subordinada, en su ejecución o en sus efectos, a la adopción de ningún acto de las Instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 3 de abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen, 28/67, Rec. p. 211).

10 Por otra parte, una disposición es suficientemente precisa para ser invocada por un particular y aplicada por el Juez cuando impone una obligación en términos inequívocos (sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/84, Rec. p. 723, y de 4 de diciembre de 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging, 71/85, Rec. p. 3855).

11 La disposición de que se trata no responde a las características antes mencionadas.

12 En efecto, considerado en su contexto, el artículo 4 de la Directiva, que esencialmente retoma el contenido del tercer considerando de ésta, tiene un carácter programático y enuncia los objetivos que los Estados miembros deben respetar en el cumplimiento de las obligaciones más específicas contenidas en los artículos 5 a 11 de la Directiva en materia de planificación, vigilancia y control de las operaciones de eliminación de los residuos.

13 Por otra parte, es preciso señalar, como ya declaró el Tribunal de Justicia en relación con las obligaciones de los Estados miembros establecidas en el artículo 10 de la Directiva, que esta disposición no contiene ninguna exigencia particular que limite la libertad de los Estados miembros para organizar la vigilancia de las actividades allí contempladas y que, no obstante, esta libertad debe ser ejercida respetando los objetivos enunciados en el tercer considerando y en el artículo 4 de la Directiva (véase la sentencia de 12 de mayo de 1987, Traen y otros, asuntos acumulados 372/85, 373/85 y 374/85, Rec. 2141).

14 De este modo, debe considerarse que la disposición de que se trata delimita el marco en el que debe desarrollarse la actividad de los Estados miembros en materia de tratamiento de residuos y no impone, por sí misma, la adopción de medidas concretas o un determinado método de eliminación de los residuos. Por lo tanto, no es incondicional ni suficientemente precisa y, de esta manera, no puede conferir derechos que puedan ser invocados por los particulares frente al Estado.

15 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que el artículo 4 de la Directiva no confiere a los particulares derechos que deban ser protegidos por los órganos jurisdiccionales nacionales.

16 Teniendo en cuenta la respuesta dada a esta cuestión, no procede responder a las demás cuestiones planteadas.

Costas

17 Los gastos efectuados por el Reino Unido 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 en el 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) mediante resolución de 1 de abril de 1992, declara:

El artículo 4 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, no confiere a los particulares derechos que deban ser protegidos por los órganos jurisdiccionales nacionales.

Due Mancini Edward Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de febrero de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due