

TJUE 2019: Retos planteados por los residuos: concepto, traslado y tratamiento, y otras pautas interpretativas del Derecho de la Unión

M^a DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. RETOS PLANTEADOS POR LOS RESIDUOS: CONCEPTO, TRASLADO Y TRATAMIENTO. 2.1. Calificación de los residuos como peligrosos en el caso de “códigos espejo” cuando existan dudas sobre su peligrosidad. 2.2. Interpretación y aplicación práctica del principio de jerarquía de residuos: instalación de incineradoras, tratamiento de los residuos y fin de la condición de residuo. 2.3. ¿Cómo ha de interpretarse el concepto de “traslado de residuos” y su relación con el traslado de subproductos animales, bienes devueltos por los consumidores o bienes descatalogados? 2.4. Nueva condena por incumplimiento de la directiva de vertederos e inadmisibilidad de un recurso de incumplimiento sobre los planes de gestión de residuos. 3. ¿ES POSIBLE APLICAR EL ARRESTO COMO MEDIO DE EJECUCIÓN FORZOSA PARA QUE SE CUMPLAN LAS MEDIDAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA? 4. LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR ANTE DETERMINADA CONCENTRACIÓN EN EL AGUA DE NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS. 5. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE TARIFAS DE INCENTIVACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE INSTALACIONES SOLARES FOTOVOLTAICAS. 6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU EXCEPCIÓN POR RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN.

RESUMEN: Durante el año 2019 el TJUE ha dictado 34 sentencias en materia de medio ambiente. En ellas el Tribunal responde a diversas cuestiones planteadas por los tribunales nacionales en relación al concepto de residuo y la aplicación de códigos espejo, el principio de jerarquía de residuos y el traslado de los mismos; la posibilidad de aplicar el arresto como medida para lograr la ejecución de medidas de protección de la calidad del aire, la legitimación en casos de contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, la modificación del sistema de tarifas incentivadas en la producción de energía renovable y la excepción de la evaluación de impacto ambiental por razones imperiosas de interés público de primer orden. Todo ello con el claro objetivo de establecer el marco más adecuado de protección del medio ambiente.

ABSTRACT: In 2019 the Court of Justice of the European Union issued 34 judgments on environmental matters. In them, the Court responds to various questions raised by national courts concerning the concept of waste and the application of mirror codes, the principle of the hierarchy of waste and the shipment of waste; the possibility of applying arrest as a measure to achieve the implementation of measures to protect air quality, the legitimacy in cases of water pollution by nitrates from agricultural sources, the modification of the system of incentivised tariffs in the production of renewable energy and the exception from environmental impact assessment for overriding reasons of overriding public interest. All this with the clear objective of establishing the most appropriate framework for environmental protection.

PALABRAS CLAVE: Tribunal de Justicia. Unión Europea. Jurisprudencia. Medio ambiente. Residuos.

KEYWORDS: Court of Justice. European Union. Case-law. Environment. Waste.

1. VALORACIÓN GENERAL

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE o el Tribunal) ostenta la doble función esencial de garantizar la correcta interpretación del Derecho de la Unión y su aplicación homogénea en todos los Estados miembros, y de supervisar el cumplimiento de dichas normas. La gran variedad de Directivas y Reglamentos aprobados en materia medioambiental tiene como consecuencia que el Tribunal se pronuncie cada año sobre un amplio elenco de aspectos, ya sea con carácter previo al pronunciamiento de un juez nacional con la finalidad de exponer la correcta interpretación de una norma; para enjuiciar el correcto cumplimiento por parte de los Estados miembros de

las obligaciones que les incumben de acuerdo con los Tratados o, incluso, para determinar si un Estado que haya sido previamente condenado por incumplimiento ha ejecutado correctamente esa sentencia y, en consecuencia, ha adoptado las medidas que se le exigían.

Durante 2019, el TJUE ha dictado 34 sentencias en materia de medio ambiente, disponibles a través del propio [buscador de jurisprudencia del Tribunal](#). Como es habitual, la mayoría de ellas responden a peticiones de decisión prejudicial planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), sobre la interpretación o validez del Derecho europeo y la adecuación de la normativa nacional a las previsiones de la legislación europea. El siguiente grupo de sentencias (10) son las que resuelven procedimientos de infracción incoados por la Comisión ante el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, tras emitir un dictamen motivado al respecto y haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones sin que se haya atendido a ese dictamen en el plazo determinado por la Comisión (artículo 258 TFUE). Otra sentencia resuelve el recurso planteado por la Comisión ante el TJUE por considerar que un Estado miembro (Irlanda) no ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de una sentencia previa condenatoria, conforme a lo establecido en el artículo 260 TFUE. Junto a ellas, este año el TJUE ha resuelto tres recursos de casación y un recurso de anulación.

Resulta imposible analizar en detalle el contenido de todas y cada una de las sentencias del Tribunal en el limitado margen de este trabajo. Además, dicho análisis carecería de sentido. Es mucho más útil exponer exclusivamente los pronunciamientos que contienen aportaciones novedosas o materias tratadas con menos frecuencia por el Tribunal. Por ese motivo, este año hemos optado por analizar las múltiples sentencias relacionadas con los residuos. Efectivamente, se trata de uno de los retos ambientales a los que se enfrentan los Estados miembros y su problemática es compleja ya que abarca aspectos tan variados como el propio concepto de residuo, su traslado o su tratamiento. Además de este amplio número de resoluciones, mencionaremos por su importancia y novedad la posibilidad de proceder al arresto coercitivo de los titulares de poderes públicos como medida de ejecución forzosa para el cumplimiento de las exigencias ambientales, la legitimación para actuar ante determinadas concentraciones de nitratos en el agua y su relación con la existencia de un derecho subjetivo afectado, la posibilidad de modificar el sistema de apoyo económico a la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas y si la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden puede eximir de la realización de una evaluación de impacto ambiental previa de un proyecto.

Tal selección nos obliga a dejar de lado otras sentencias que resuelven cuestiones prejudiciales aplicando doctrina reiterada del Tribunal o con menor aportación novedosa. Por ejemplo, sobre la aplicación de la evaluación de impacto ambiental en determinados planes y programas en relación a los objetivos de conservación para la Red Natura 2000 (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484) o zonas especiales de conservación (C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483); sobre la verdadera información y participación del público interesado en la toma de decisiones en procedimientos de evaluación de impacto ambiental (C-280/18, ECLI:EU:C:2019:928); sobre la interpretación restrictiva de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (C-628/18, ECLI:EU:C:2019:518), o sobre la posibilidad de imponer un canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias, compatible con el principio de que quien contamina paga y de no discriminación y sin que se produzca un falseamiento de la competencia, ya que no se trata de un canon medioambiental, sino recaudatorio (C-105 a 113/18, ECLI:EU:C:2019:934). Otras sentencias aclaran la forma en la que se deben llevar a cabo los controles para conocer el cumplimiento de las directivas, como por ejemplo, en relación a la calidad del aire (C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533) se concluye que las mediciones se deben realizar sobre la ubicación de los puntos de muestreo, que estará sometida a control y fundamentada científicamente, y que para declarar la superación de un valor límite será suficiente el registro en cualquiera de los puntos de muestreo. También realiza este año el TJUE (C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851) una interpretación restrictiva basada en requisitos exhaustivos y justificados de la excepción contenida en el artículo 16.1 de la Directiva de hábitats, contraria a la autorización de la caza de 7 lobos (especie gravemente amenazada en Finlandia).

En relación a las sentencias por incumplimiento, baste por ahora con apuntar que el Estado miembro que más veces ha sido condenado este año ha sido Italia (con 3 condenas), seguido por Irlanda, que suma una sentencia por incumplimiento de las normas de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas con otra por incumplimiento de una sentencia anterior en relación a la evaluación ambiental de un parque eólico. La condena de este año al Reino de España (C-556/18, ECLI:EU:C:2019:785) vino motivada por la falta de adopción, publicación y transmisión a la Comisión Europea de los planes hidrológicos de cuenca revisados y autorizados de las islas Canarias. Cabe recalcar que el TJUE recuerda que un Estado miembro no puede invocar su propio retraso en ejecutar una obligación fijada por una directiva, como pretendía España, para justificar el cumplimiento tardío de otra obligación impuesta en la misma directiva.

2. RETOS PLANTEADOS POR LOS RESIDUOS: CONCEPTO, TRASLADO Y TRATAMIENTO

Junto a las materias que podemos denominar “tradicionales” en los pronunciamientos del Tribunal, como el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la delimitación del concepto “planes y programas” de la Directiva de evaluación ambiental estratégica, la adecuación de las medidas adoptadas para limitar los valores de dióxido de nitrógeno en determinadas zonas, la correcta designación de los lugares de interés comunitario, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia y otras materias tratadas por el Tribunal, en 2019 existe un gran número de sentencias sobre residuos.

El TJUE se ha pronunciado sobre la interpretación y aplicación del Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (en adelante Reglamento de traslados de residuos); el Reglamento (CE) n° 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1774/2002 (en adelante Reglamento sobre subproductos animales); la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (en adelante Directiva de vertederos); 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 (en adelante, Directiva sobre residuos); y la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

2.1. CALIFICACIÓN DE LOS RESIDUOS COMO PELIGROSOS EN EL CASO DE “CÓDIGOS ESPEJO” CUANDO EXISTAN DUDAS SOBRE SU PELIGROSIDAD

El TJUE se ha pronunciado por primera vez sobre los criterios de clasificación de los residuos con los llamados “códigos espejo”, es decir, aquellos residuos a los que se puede asignar tanto el código correspondiente a un residuo peligroso como uno que corresponda a un residuo no peligroso. Se trata de la sentencia de 28 de marzo, Sala Décima (C-487/17 a C-489/17, ECLI:EU:C:2019:270) que responde a diversas cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo de Casación de Italia en el contexto de tres procedimientos penales incoados contra varios particulares acusados de tráfico ilegal de residuos. Se sospecha que los inculpados, en sus respectivas condiciones de gestores de vertederos, sociedades de recogida y de producción

de residuos, así como sociedades encargadas de efectuar los análisis químicos de los residuos, atribuyeron a unos residuos a los que correspondían “códigos espejo” códigos correspondientes a residuos no peligrosos con base en unos análisis químicos parciales y no exhaustivos, y posteriormente los trataron en vertederos para residuos no peligrosos.

El Tribunal remitente quiere saber si, conforme a la Directiva sobre residuos (anexo III) y el anexo de la Lista Europea de Residuos (Decisión 2000/532), el poseedor de un residuo susceptible de clasificarse con un código espejo está obligado a investigar si contiene sustancias peligrosas y, en caso de respuesta afirmativa, con qué grado de determinación y según qué métodos debe llevar a cabo dicha investigación. Además se pregunta si, conforme al principio de cautela, deberá clasificarse como residuo peligroso cuando existan dudas sobre las características de peligrosidad del residuo que puede clasificarse con códigos espejo o cuando no sea posible determinar con certeza que no existen sustancias peligrosas en el residuo.

El TJUE concluye que el poseedor del residuo deberá determinar la composición del residuo e investigar si contiene las sustancias peligrosas que razonablemente puedan estar presentes en él, utilizando para ello métodos de toma de muestras, análisis químicos y ensayos de los establecidos en el Reglamento REACH o cualquier otro reconocido a nivel internacional.

Respecto al principio de cautela, el Tribunal afirma que efectivamente, se deberá clasificar el residuo como peligroso si tras hacer una evaluación completa de los riesgos no puede determinarse si existen sustancias peligrosas en el residuo o no pueden evaluarse sus características de peligrosidad.

2.2. INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE RESIDUOS: INSTALACIÓN DE INCINERADORAS, TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS Y FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO

Son varias las ocasiones en las que el TJUE ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación y aplicación práctica del principio de jerarquía de residuos: prevención, reutilización, reciclado, valorización o eliminación de los residuos.

La primera que vamos a analizar es la sentencia de 8 de mayo, (Sala Sexta, C-305/18, ECLI:EU:C:2019:384). En ella el Tribunal responde a la petición de decisión prejudicial presentada en el contexto de un litigio entre dos asociaciones de defensa del medio ambiente (Verdi Ambiente e Società y Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare) y la Presidencia del Consejo de Ministros de Italia. Las asociaciones interpusieron un recurso para anular un decreto 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.

El primero de los motivos fundamentales en los que se basa la petición de anulación es la violación del principio de «jerarquía de residuos» (artículos 4 y 13 de la Directiva sobre residuos). En este sentido, las asociaciones argumentan que la incineración de residuos se puede utilizar, exclusivamente, como último recurso, cuando no sea posible recurrir a técnicas de valorización o de reciclaje. Sin embargo, el Decreto califica las instalaciones de incineración como «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente». En segundo lugar, argumentan que se ha infringido 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 (en adelante Directiva EAE), ya que el Decreto se aprobó sin que se realizara una evaluación previa de su impacto ambiental.

En este contexto, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio consideró necesario que el TJUE se pronunciara sobre si es contraria al principio de «jerarquía de residuos» la calificación de instalaciones de incineración de residuos como «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente» (calificación que no otorga a las instalaciones destinadas al tratamiento de residuos para su reciclado y reutilización).

El TJUE recuerda que la jerarquía de residuos constituye un objetivo, de manera que deja margen de apreciación a los Estados miembros para adoptar las medidas que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Esto puede suponer que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, siempre que esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de generación y de la gestión de dichos residuos.

Junto a ello, el artículo 13 de la Directiva de residuos obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse: 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; pero les deja un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas.

Es preciso tener en cuenta que la calificación de las instalaciones de incineración como infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente no significa que se otorgue la misma calificación a las operaciones de tratamiento de residuos que se realizan en ellas y, en

consecuencia, se les otorgue prioridad sobre otras operaciones de prevención y de gestión de residuos. Además, en este caso el Gobierno italiano argumenta que la mencionada calificación tiene como objeto racionalizar y facilitar la tramitación del procedimiento de autorización para subsanar la inexistencia de una red nacional de gestión de residuos, como se ha declarado en reiteradas ocasiones por el TJUE (asuntos C-135/05, C-82/06, C-297/08, C-323/13, C-196/13 y C-653/13, a los que hay que añadir una nueva condena por incumplimiento este año, asunto C-498/17). Es decir, que responde a la obligación establecida en el artículo 260.1 TFUE de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del Tribunal.

En consecuencia, el TJUE afirma que no es contraria al principio de jerarquía de residuos la calificación de instalaciones de incineración de residuos como «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente», siempre que dicha calificación sea conforme con las disposiciones de la Directiva de residuos que establecen obligaciones más específicas.

En relación a la segunda cuestión prejudicial, el TJUE responde que el Decreto controvertido en el litigio principal, que aumenta la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos existentes y prevé la creación de nuevas instalaciones de esta naturaleza, puede considerarse comprendido en el concepto de «planes y programas» que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de la Directiva EAE y, en consecuencia, debe ser objeto de una evaluación medioambiental previa.

Una de las cuestiones que plantean cierta complejidad en materia de residuos es la determinación del momento en el que una sustancia deja de ser un residuo. Esta cuestión se la planteó al TJUE el Tribunal de Apelación de Tallin (Estonia), en el marco de un litigio entre una empresa (Tallinna Vesi AS) y la Agencia de Medio Ambiente respecto a dos decisiones sobre la valorización de residuos, por las que rechazó constatar el fin de la condición de residuo de lodos de depuración sometidos a tratamiento de valorización. El TJUE debía responder si era conforme al artículo 6.4 de la Directiva de residuos una normativa nacional que, ante la ausencia de normas europeas, establece los criterios para establecer el fin de la condición de residuo y, en ese caso, si un poseedor de residuos podía exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del mismo constatare el fin de la condición de residuo conforme a la jurisprudencia del TJUE.

El Tribunal, en su sentencia de 28 de marzo, (Sala Segunda, C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264), recuerda el concepto de residuo establecido en la Directiva y constata que la Comisión no ha adoptado criterios específicos que permitan determinar el fin de la condición de residuo de los lodos de depuración

que se sometan a un tratamiento de valorización. Esta indeterminación permite a los Estados miembros tanto adoptar decisiones en casos individuales, especialmente previa solicitud presentada por los poseedores de la sustancia o del objeto calificado de residuo, como adoptar una norma o una reglamentación técnica para una determinada categoría o tipo de residuos y notificárselo a la Comisión. Se trata de una acción de carácter facultativo, de manera que el Estado miembro también puede considerar que determinados residuos no pueden dejar de serlo y renunciar a adoptar una normativa sobre el fin de su condición de residuo, siempre y cuando esto no obste la consecución de los objetivos de la Directiva de residuos, entre los que se encuentra el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos o su valorización a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular.

En el caso del litigio principal, la valorización de los lodos de depuración implica determinados riesgos para el medio ambiente y para la salud humana, en particular los relacionados con la presencia de sustancias peligrosas. Por este motivo, Estonia puede optar por no constatar el fin de la condición de residuo de dichos lodos o por no elaborar ninguna norma cuyo cumplimiento lleve a poner fin a su condición de residuo; y un poseedor de residuos, en este caso la empresa, no puede exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del Estado miembro constate el fin de la condición de residuo.

El 24 de octubre (Sala Segunda, C-212/18, ECLI:EU:C:2019:898), el TJUE respondió otra cuestión prejudicial planteada sobre el concepto de residuo y cuándo pierde esa condición (artículo 6, apartados 1 y 4 de la Directiva de residuos y artículo 13.1 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en adelante Directiva de energías renovables). De la misma manera que en la sentencia anterior, la cual es reiteradamente mencionada en ésta, no se habían aprobado normas europeas que establecieran los criterios para determinar cuándo los aceites vegetales usados dejan de ser residuos, de manera que cada Estado miembro tiene la potestad de decidirlo, caso por caso y, de ser así, debe notificar a la Comisión las normas y reglas técnicas adoptadas a ese respecto.

El asunto litigioso, del que eran parte Prato Nevoso Termo Energy Srl y la Provincia de Cúneo (Italia) y ARPA Piemonte, versaba sobre la desestimación de una autorización para sustituir, como fuente de alimentación de su central de producción de energía térmica y eléctrica, el metano por un biolíquido, en concreto un aceite vegetal, derivado de la recolección y del tratamiento químico de aceites de fritura usados, de residuos de refinado de aceites vegetales y de residuos de lavado de los depósitos donde se almacenaban.

La conclusión a la que llega el TJUE, mediante una interpretación restrictiva fundamentada en el principio de precaución, es que el artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva de residuos y el artículo 13.1 de la Directiva de energías renovables, leídos conjuntamente, no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual debe denegarse la solicitud de autorización para sustituir el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados, como fuente de alimentación de una instalación destinada a la producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas. Eso es así porque dicha sustancia no ha sido incluida en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizadas a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un decreto ministerial cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de esa sustancia como combustible. El motivo de ello es que el Estado miembro ha podido considerar, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que no queda demostrado que la utilización del aceite vegetal cumpla, en esas circunstancias, los requisitos exigidos en el artículo 6.1 de la Directiva de residuos y, en particular, carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana.

También versa sobre el concepto de residuo y su necesidad de tratamiento la sentencia del TJUE de 2 de mayo (Sala Octava, C-250/18, ECLI:EU:C:2019:343), que condena por incumplimiento de la Directiva de residuos a la República de Croacia.

En primer lugar, el TJUE considera que dicho Estado miembro no había probado que los granulados de piedra o la escoria del litigio principal respondieran a la noción de «subproducto» del artículo 5.1 de la Directiva de residuos, ya que solo se prevé su utilización en el contexto de un futuro proyecto de renovación y reconstrucción del aeropuerto. Sin embargo, esa utilización no es segura y, en todo caso, requeriría un almacenamiento sostenible y podría originar daños ambientales que la Directiva pretende limitar.

En segundo lugar, la República Checa no había adoptado las medidas necesarias para garantizar que la gestión de las escorias en cuestión, depositadas en un vertedero, se llevara a cabo de manera que no pusiera en peligro la salud humana y no perjudicara el medio ambiente, tal y como se establece en el artículo 13.1 de la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal concluye que tampoco se habían adoptado las medidas necesarias para que, conforme al artículo 15.1 de la Directiva, el poseedor de los residuos depositados en el vertedero los tratara él mismo o los hiciera tratar por un comerciante, un establecimiento o una empresa que efectúe operaciones de tratamiento de residuos o por un recolector de residuos público o privado.

2.3. ¿CÓMO HA DE INTERPRETARSE EL CONCEPTO DE «TRASLADO DE RESIDUOS» Y SU RELACIÓN CON EL TRASLADO DE SUBPRODUCTOS ANIMALES, BIENES DEVUELTOS POR LOS CONSUMIDORES O BIENES DESCATALOGADOS?

El TJUE, en su labor interpretativa, se pronunció en tres ocasiones durante 2019 sobre los conceptos de residuo y traslado de residuos conforme al Reglamento n° 1013/2006. La primera vez, en relación a los residuos generados a bordo de un buque por una avería del mismo, la segunda acerca del traslado de subproductos animales, y la tercera en relación a bienes devueltos por consumidores o retirados de la gama de productos del vendedor. Además también resolvió un recurso de incumplimiento en aplicación del mencionado Reglamento de traslado de residuos. Veamos estos pronunciamientos.

La primera de las sentencias de 2019 en las que el TJUE se pronunció sobre la interpretación del concepto «traslado de residuos» contenido en el artículo 1.3, letra b), del Reglamento fue la de 16 de mayo (Sala Quinta, C-689/17, ECLI:EU:C:2019:420). Dicha sentencia respondió a una cuestión prejudicial planteada en el contexto de una reclamación de daños y perjuicios iniciado por la sociedad titular de un buque alemán (MSC Flaminia) contra el *Land* de Baja Sajonia (Alemania) por obligarle a tramitar un procedimiento de notificación sobre el transporte de residuos generados a bordo del buque (chatarra y aguas de extinción contaminadas con lodos y residuos de carga) a raíz de un incendio.

La cuestión planteada al TJUE por el Tribunal alemán es si para trasladar de Alemania a Rumanía los residuos generados por el incendio era necesario el procedimiento de notificación con arreglo al artículo 3.1 del Reglamento de traslado de residuos o si, por el contrario, era aplicable la excepción establecida en el artículo 1.3, letra b) de dicho Reglamento, al tratarse de residuos generados a bordo de un buque.

El TJUE, en primer lugar, establece que efectivamente se trata de residuos en el sentido del artículo 2.1 del Reglamento y que el artículo 1.3.b) excluye de su ámbito de aplicación los residuos generados a bordo de vehículos, trenes, aviones y buques hasta que dichos residuos se hayan descargado con el fin de ser valorizados o eliminados, por lo que no les habría sido aplicable el Reglamento hasta el momento en el que fueran retirados del buque.

Posteriormente, el Tribunal analiza el tenor literal del precepto, el sentido habitual de las expresiones utilizadas y su contexto, y llega a la conclusión de que se trata de residuos generados a bordo del buque cuando navegaba en alta mar, por lo que el Reglamento de traslado de residuos no resulta aplicable en

este caso hasta el momento en que se descarguen para su valorización o eliminación. No obstante, el Tribunal pone de relieve que la excepción establecida en el artículo 1.3. b) del Reglamento no puede aplicarse en caso de abuso por parte de los responsables del buque, tales como conductas que pretendan demorar, de forma excesiva e injustificada, la descarga de los residuos para su valorización o eliminación. A este respecto, la demora debería apreciarse atendiendo, en especial, a la naturaleza de esos residuos y a la gravedad del peligro que supongan para el medio ambiente y la salud humana.

Una semana más tarde, el 23 de mayo, la Sala Quinta del TJUE volvió a pronunciarse sobre la interpretación del Reglamento de traslado de residuos (C-634/17, ECLI:EU:C:2019:443). El Tribunal contestó la petición de decisión prejudicial planteada en el contexto de un litigio entre ReFood GmbH & Co. KG (empresa de traslado de restos alimentarios y de mesa, incluidos los subproductos animales) y la Cámara de Agricultura de la Baja Sajonia (Alemania), en relación con la legalidad de un traslado de subproductos animales desde los Países Bajos con destino a Alemania, donde debían ser transformados para ser objeto de valorización en una planta de biogás situada también en Alemania.

La cuestión controvertida es si el traslado de los mencionados subproductos animales está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento de traslado de residuos, o si, por el contrario, cabe entender de su artículo 1.3, letra d), que está excluido de su ámbito de aplicación cualquier traslado que sea materia del Reglamento sobre subproductos animales o únicamente algunos de esos traslados, de acuerdo con los requisitos específicos impuestos en este último Reglamento.

Uno de los aspectos interesantes apuntados por el TJUE en la resolución de esta cuestión prejudicial es el problema que generan las diversas versiones lingüísticas de las normas europeas. Así, mientras en la versión alemana, el artículo 48.2 del Reglamento sobre subproductos animales hace referencia a la petición de «autorización» contemplada en el apartado 1 de dicho artículo, las versiones en griego, inglés, francés, italiano y neerlandés, solo aluden a «formatos para las solicitudes». En este sentido, el Tribunal recuerda su reiterada jurisprudencia conforme a la cual en el caso de que existan discrepancias entre diversas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión, la formulación utilizada en una de esas versiones no puede constituir la única base para interpretar dicha disposición ni puede ser reconocida con carácter prioritario o gozar de prioridad frente a otras versiones lingüísticas.

Por otro lado, el Tribunal expone que no puede pasarse por alto el criterio lógico establecido en el Reglamento de traslado de subproductos animales, que

establece normas proporcionadas respecto a la peligrosidad del transporte de las distintas categorías de subproductos animales y menos estrictas que las establecidas en el Reglamento de traslado de residuos ya que, con carácter general, los riesgos son menores. En consecuencia, concluye que los traslados de subproductos animales están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento de traslado de residuos, salvo en los supuestos en los que el Reglamento de traslado de subproductos animales establezca de forma expresa la aplicación del primero.

Finalmente, en su sentencia de 4 de julio (Sala Segunda, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564) el TJUE responde a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de La Haya (Países Bajos) en el marco de un procedimiento penal contra la empresa Tronex BV, mayorista de restos de existencias de artículos electrónicos, acusada de trasladar residuos hasta Tanzania incumpliendo lo dispuesto en el Reglamento de traslado de residuos. Los mencionados artículos, comprados por 2 396,01 euros por Tronex BV, eran hervidores eléctricos, planchas a vapor, ventiladores y maquinillas de afeitar, la mayoría de ellos en su embalaje original. Entre dichos aparatos había algunos devueltos por los consumidores al amparo de la garantía del producto correspondiente, otros habían sido retirados de la gama de productos del vendedor a raíz de un cambio en la misma y un tercer grupo eran defectuosos.

La cuestión planteada en este asunto es, esencialmente, si el traslado de los aparatos mencionados debe considerarse un «traslado de residuos» en el sentido del artículo 1.1 del Reglamento de traslado de residuos, en relación con su artículo 2.1, y con el artículo 3.1 de la Directiva de residuos.

El Tribunal recuerda reiterada jurisprudencia sobre la calificación de «residuo» y su vinculación con el comportamiento del poseedor y el significado del término «desprenderse», que puede englobar la «eliminación» y la «valoración». Recuerda también que los términos «residuo» y «desprenderse» deben interpretarse de manera amplia y deben tener en cuenta el conjunto de las circunstancias de cada caso, tales como que el objeto no haya dejado de tener utilidad para su poseedor, de manera que constituya una carga de la que procure desprenderse, en cuyo caso existe un riesgo de que el poseedor se desprenda del objeto o de la sustancia de una manera que pueda ser perjudicial para el medio ambiente, procediendo a su abandono, o a su vertido o eliminación de manera incontrolada.

La conclusión a la que llega finalmente el Tribunal es que debe considerarse «traslado de residuos» el de los aparatos que fueron devueltos por los consumidores o por el comerciante a su proveedor, siempre que no se haya comprobado previamente su buen funcionamiento o no estén correctamente protegidos contra los daños vinculados al transporte. Sin embargo, no se deben

considerar residuos los aparatos que hayan dejado de formar parte de la gama de productos del vendedor y se encuentren en su embalaje original sin abrir, salvo que existan indicios de que efectivamente se trata de residuos.

El 14 de marzo el TJUE (Sala Primera, C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200) resolvió un recurso por incumplimiento del Reglamento de traslado de residuos interpuesto por la Comisión Europea contra la República Checa, al negarse a garantizar el retorno de la mezcla TPS-NOLO o Geobal trasladada hasta Katowice (Polonia). La República Checa afirma que el Geobal se produce a partir de residuos procedentes de una antigua actividad de refinado de petróleo, pero mediante su mezcla con el polvo de carbono y el óxido de calcio pierde su carácter de residuo, de manera que cuando se produjo el contrato de venta con el importador polaco podía utilizarse como combustible en las cementeras polacas.

El TJUE rechaza la pretensión de la Comisión por motivos procesales: falta de prueba suficiente del carácter de residuo del Geobal, de manera que no puede dictaminarse que se tratara de un traslado de residuos en el sentido del Reglamento ni, por lo tanto, puede establecerse que la República Checa incumpliera las obligaciones de dicha norma. Según el Tribunal, resulta insuficiente la presunción del artículo 28 del Reglamento, conforme a la cual se tratará de un residuo cuando las autoridades competentes de expedición y destino discrepen acerca de si el objeto del traslado debe calificarse como residuo, tal y como sucede en el litigio.

Sin embargo, más allá de la conclusión, interesa destacar la síntesis de la doctrina consolidada del TJUE sobre el concepto de residuo y la imposibilidad de basarse en una mera presunción para aportar la prueba de un incumplimiento y condenar a un Estado miembro. Es decir, para determinar si cierta sustancia es un residuo, habrá que atender a la definición de residuo (artículo 2.1 del Reglamento) y su remisión al anexo I que tiene carácter ilustrativo pero no exhaustivo y al conjunto de circunstancias de cada caso, fundamentalmente el comportamiento del poseedor de la sustancia (intención u obligación de desprenderse de la misma), la fecha del traslado, el significado del término "desprenderse", el origen y composición del producto y el registro de la sustancia con arreglo al Reglamento REACH.

2.4. NUEVA CONDENA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE VERTEDEROS E INADMISIBILIDAD DE UN RECURSO DE INCUMPLIMIENTO SOBRE LOS PLANES DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Pese al tiempo que ha transcurrido desde la entrada en vigor de la Directiva de vertederos y el amplio plazo otorgado a los Estados miembros para

cumplir sus disposiciones (hasta el 16 de julio de 2009), siguen siendo constantes los incumplimientos por parte de éstos y, en consecuencia, las condenas por parte del TJUE. El año pasado el Tribunal condenó a Rumanía por no adoptar las medidas necesarias para proceder lo antes posible al cierre de 68 vertederos que no habían obtenido la autorización para seguir funcionando y a Eslovenia por no haber adoptado las medidas para cerrar 20 vertederos ni haber adecuado otro a las exigencias de la Directiva. Este año la condena ha recaído contra la República Italiana (21 de marzo, Sala Quinta, C-498/17, ECLI:EU:C:2019:243) por los mismos motivos: no haber adoptado todas las medidas necesarias para cerrar lo antes posible 37 vertederos que no habían obtenido la autorización para continuar sus actividades y no haber adoptado las medidas necesarias para adaptar otros 7 vertederos que habían obtenido autorización para continuar su funcionamiento.

Por otro lado, el 5 de diciembre el TJUE (Sala Octava, C-642/18, ECLI:EU:C:2019:1051) declaró la inadmisibilidad de un recurso contra el Reino de España por el incumplimiento de los artículos 30.1 y 33.1 de la Directiva sobre residuos, 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 haber informado oficialmente a la Comisión Europea de la revisión de tales planes.

En la mencionada sentencia, el Tribunal constata que la Comisión aplica de manera equivocada el *dies a quo* para el cumplimiento por parte del Reino de España de los plazos de aprobación y revisión de los planes de gestión de residuos. Efectivamente, el artículo 30.1 de la Directiva de residuos establece que los Estados miembros deben asegurarse de que los planes de gestión de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada. Sin embargo, tal y como expone el Tribunal, dicha obligación solo pudo nacer en la fecha en que expiró el plazo de transposición de la Directiva (el 12 de diciembre de 2010), y no con su entrada en vigor (el 12 de diciembre de 2008). En consecuencia, el plazo de cumplimiento expiró el 12 de diciembre de 2016, pero la Comisión requirió al Reino de España para que pusiera fin al supuesto incumplimiento el 18 de noviembre de ese año, por lo que inició de forma prematura la fase administrativa previa del procedimiento de incumplimiento del artículo 258 TFUE. Por exigencias de seguridad jurídica se inadmite el recurso y se condena en costas a la Comisión Europea.

3. ¿ES POSIBLE APLICAR EL ARRESTO COMO MEDIO DE EJECUCIÓN FORZOSA PARA QUE SE CUMPLAN LAS MEDIDAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA?

La última sentencia de 2019 en materia ambiental del TJUE (19 de diciembre, Gran Sala, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114) resulta muy interesante. La sentencia responde a una situación inusual. El estado federado de Baviera sobrepasó el valor límite de dióxido de nitrógeno (NO₂) establecido por las disposiciones del artículo 13.1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (en adelante Directiva de calidad del aire), puestas en relación con las del anexo XI, sección B, de dicha Directiva. Como resultado de dicho nivel de contaminación, Baviera fue condenada en reiteradas ocasiones por los tribunales alemanes (la primera condena fue de 2012) por incumplimiento de las medidas impuestas, fundamentalmente en lo referente a modificar el plan de acción para la calidad del aire aplicable a la ciudad de Múnich y prohibir la circulación en diversas zonas urbanas de ciertos vehículos diésel. Lo inusual de este caso es que Baviera pagó las multas coercitivas que se le impusieron, pero siguió negándose a cumplir las obligaciones que se le habían impuesto, hasta el punto de que varios de sus representantes, entre ellos su ministro presidente, expresaron públicamente su intención de incumplir las mencionadas obligaciones en lo relativo a las prohibiciones de circulación.

Mediante varias resoluciones de 2018 se impuso a Baviera una nueva multa coercitiva de 4 000 euros, se le volvió a apercibir de la imposición de una multa conminatoria adicional de idéntico importe, pero se desestimó, entre otras, la pretensión de la ONG actora (*Deutsche Umwelthilfe eV*) de que se impusiera un arresto coercitivo a la ministra de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores de Baviera o, en su defecto, al ministro presidente de dicho estado federado. El Tribunal alemán considera que cuando el poder ejecutivo manifiesta con tanta claridad su determinación de incumplir determinadas resoluciones judiciales, es evidente que la imposición y liquidación de nuevas multas coercitivas será insuficiente para hacer que modifique su comportamiento. El mismo Tribunal afirma que, si bien un arresto coercitivo podría ser una garantía del cumplimiento de las obligaciones y de las resoluciones judiciales, el Derecho constitucional alemán no permite imponerlo en un caso como este, ya que exige que el objetivo perseguido al aplicar una disposición que sirve de fundamento jurídico a una privación de libertad quede englobado en la intención que perseguía el legislador en el momento en que estableció dicha disposición.

En esta situación, el Tribunal alemán se pregunta si el Derecho de la Unión exige en un caso como éste la imposición de un arresto coercitivo, en cuyo caso los tribunales nacionales no podrían tener en cuenta el obstáculo que supone la jurisprudencia constitucional alemana para adoptar dicha medida. Es decir, se plantea al TJUE si el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea faculta (o incluso obliga) al tribunal nacional competente para imponer un arresto coercitivo a los titulares de una función pública que implica el ejercicio del poder público en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de la Directiva de calidad del aire. De esta manera se conseguiría respetar la tutela judicial efectiva, prevista en el Convenio de Aarhus, que incluye el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

El TJUE concluye que, efectivamente, los Estados miembros están obligados a garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, máxime en un caso como éste, en el que pelagra la salud de las personas, de manera que el tribunal nacional puede imponer el arresto coercitivo a los titulares del poder público. Sin embargo, el TJUE también recuerda que la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto y puede someterse a restricciones. Por este motivo, para imponer el arresto coercitivo debe existir una base legal en el Derecho interno suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y esta limitación al derecho a la libertad debe respetar lo establecido en el artículo 52.1 de la Carta, es decir, debe ser proporcional, necesaria y responder a objetivos de interés general o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

4. LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR ANTE DETERMINADA CONCENTRACIÓN EN EL AGUA DE NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS

Otra de las sentencias de gran interés en materia ambiental del TJUE en 2019 es la de 3 de octubre (Sala Primera, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824). El Tribunal responde a una cuestión prejudicial planteada sobre la interpretación del artículo 5, apartados 4 y 5 y del anexo I, letra A.2, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. El litigio se planteó por la Mancomunidad de Aguas de Burgenland Norte (Austria), un particular y el Municipio de Zillingdorf (Austria) contra una decisión del Ministerio Federal de Sostenibilidad y Turismo austriaco por la que declaró la inadmisibilidad de sus solicitudes de

modificación del Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012, decisión que afectaba a las fuentes de agua que utilizan y que superan el límite de 50mg/l establecido para nitratos.

La resolución desestimatoria del Ministerio se basa en un principio del Derecho austriaco con arreglo al cual una persona física o jurídica solo está legitimada para actuar o para interponer recurso en un procedimiento administrativo o judicial si es titular de los derechos materiales subjetivos cuya violación invoca, por lo que los demandantes del litigio principal no están legitimados.

El TJUE ha reconocido legitimación a ciertas personas en materia de calidad del aire, pero el Tribunal remitente duda si esa jurisprudencia es aplicable también en materia de calidad del agua. A esto se une que resulta complicado determinar el alcance exacto de la obligación de los Estados miembros, ya que no es evidente que el límite de 50mg/l tenga carácter imperativo. Junto a ello, la Directiva 91/676 deja a los Estados miembros cierto margen de apreciación para elegir los medios de elaboración de sus programas de acción y para adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas. Además, el Tribunal austriaco considera que no es manifiesta la amenaza para la salud pública, puesto que existen otras normas que garantizan la calidad del agua que se suministra a los consumidores.

En este contexto, el tribunal remitente quiere saber si los demandantes en el litigio principal, que son responsables del suministro de agua o están autorizados para utilizar una fuente, deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas con el fin de obtener una concentración máxima en nitratos de 50 mg/l en cada punto de extracción de agua. Pregunta si el Derecho de la Unión les confiere legitimación para actuar ante las autoridades y los tribunales nacionales, y de ser así con qué requisitos; cuáles son las obligaciones que se derivan concretamente de la Directiva 91/676 y si esas obligaciones pueden ser invocadas directamente por un particular contra las autoridades nacionales competentes.

El TJUE responde que, efectivamente, una persona física o jurídica que disponga de la facultad de extraer y utilizar aguas subterráneas resulta directamente afectada por el hecho de que se sobrepase el límite de 50 mg/l o exista el riesgo de sobrepasarlo, lo que puede generarle molestias (como los gastos de descontaminación) y restringir la facultad de utilización legítima de esas aguas, sin que sea necesario que se ponga en peligro la salud de las personas que deseen recurrir.

El Tribunal también concluye que en los casos en que los nitratos de origen agrario contribuyan significativamente a la contaminación, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas contempladas en el artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva 91/676 hasta que el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sea inferior a 50 mg/l o mientras exista el riesgo de que si no se adoptan tales medidas se sobrepase ese límite.

En el mismo sentido, el TJUE concluye que unas personas físicas y jurídicas tales como los demandantes en el litigio principal deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas en la Directiva por tanto tiempo como el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sobrepase los 50 mg/l o exista el riesgo de que en ausencia de tales medidas los sobrepase, en uno o en varios puntos de medición.

5. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE TARIFAS DE INCENTIVACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE INSTALACIONES SOLARES FOTOVOLTAICAS

La sentencia de 11 de julio (Sala Décima, asuntos acumulados C-180/18, C-286/18 y C-287/18, ECLI:EU:C:2019:605) responde a la cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de Italia en el marco de los litigios iniciados por Agrenergy y Fusignano Due, empresas titulares de instalaciones solares fotovoltaicas, contra el quinto plan de energía del Ministerio de Desarrollo Económico italiano, que redujo considerablemente los incentivos para la producción de energía eléctrica a partir de ese tipo de instalaciones. Dichas empresas consideraban que tenían derecho a que se les aplicara la tarifa de incentivación establecida en el plan de energía anterior, que era más ventajosa. Alegan que sus instalaciones reunían los requisitos necesarios para beneficiarse de esas medidas de incentivación y sostienen que el quinto plan de energía es contrario a la legislación italiana y a la Directiva 2009/28 de fomento de las energías renovables, y que vulnera el principio de protección de la confianza legítima.

La cuestión planteada por el Consejo de Estado italiano al TJUE es si, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, es compatible con el artículo 3.3 de la Directiva 2009/28 una normativa nacional que reduzca o incluso suprima las tarifas de incentivación establecidas anteriormente para la energía producida a partir de las instalaciones solares fotovoltaicas.

El TJUE recuerda su reiterada doctrina conforme a la cual los Estados miembros no están obligados a adoptar sistemas de apoyo económico para fomentar el uso de energía procedente de fuentes renovables, sino que disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que consideren más adecuadas para alcanzar sus objetivos globales nacionales obligatorios. En consecuencia, pueden adoptar, modificar o suprimir sistemas de apoyo, siempre que alcancen sus objetivos.

En el caso de que un Estado miembro decida optar por sistemas de apoyo económico, deberá respetar, como se desprende de la reiterada jurisprudencia del Tribunal, los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figura el de seguridad jurídica, cuyo corolario es el principio de protección de la confianza legítima. Este principio exige que las reglas jurídicas sean claras y precisas y que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas.

Será el órgano remitente quien deba examinar si la normativa italiana cumple con los mencionados principios. Sin embargo, el propio TJUE apunta que las disposiciones normativas objeto de controversia en el litigio principal fueron debidamente publicadas, eran suficientemente precisas y las demandantes habían tenido conocimiento de su contenido. En consecuencia, no vulneraron los principios de seguridad jurídica ni protección de la confianza legítima, ya que las disposiciones eran adecuadas para indicar desde un primer momento a los operadores económicos prudentes y diligentes que el sistema de incentivos aplicable a las instalaciones solares fotovoltaicas podía ser adaptado, o incluso suprimido, por las autoridades nacionales a fin de tener en cuenta la evolución de ciertas circunstancias y que, por tanto, no podía existir la certeza de que dicho sistema se mantuviera durante determinado período.

6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU EXCEPCIÓN POR RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN

Es habitual que el TJUE se pronuncie sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante Directiva de hábitats). En muchas ocasiones, tales pronunciamientos se relacionan con la aplicación 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 (en adelante Directiva EIA), y con la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante Directiva de aves).

Este año no es una excepción y la Gran Sala resolvió una petición de decisión prejudicial que contempla nueve cuestiones sobre dichas normas en una extensa sentencia de 29 de julio (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622). Dicha petición se originó en el contexto de un litigio entre dos asociaciones belgas para la protección del medio ambiente (Inter-Environnement Wallonie ASBL y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL) y el Consejo de Ministros de Bélgica, en relación con una ley del Reino de Bélgica, de 28 de junio de 2015, mediante la cual se estableció el reinicio de la actividad de una central nuclear que había sido cerrada y se difirió la fecha inicialmente prevista para la desactivación y cese de la producción industrial de electricidad de otra central nuclear en funcionamiento.

Las asociaciones interpusieron un recurso de anulación contra la mencionada ley, que modificó una vez más el calendario de abandono de la energía nuclear fijado por el legislador nacional, difiriendo diez años el plazo fijado para el cese de la producción industrial de electricidad de las centrales, y alegaron que se adoptó incumpliendo las exigencias de evaluación previa que imponen tanto los Convenios de Espoo y de Aarhus como las Directivas EIA, de hábitats y de aves, ya que tal diferimiento implica inversiones importantes y mejoras de seguridad para las centrales nucleares.

Ante estas circunstancias, el Tribunal Constitucional belga decidió suspender el procedimiento y plantear 9 cuestiones prejudiciales al TJUE sobre la interpretación de diversos artículos del Convenio Espoo, el Convenio de Aarhus, y las Directivas EIA, de hábitats y de aves. En esencia se cuestiona si era preciso respetar las exigencias de evaluación previa o si la seguridad de suministro de electricidad del país podría constituir una razón imperiosa de interés general que permitiera establecer excepciones a la aplicación de los Convenios y Directivas o suspender su aplicación. Se pregunta, asimismo, si en el caso de que se incumplan las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión sin que la seguridad de suministro constituya una razón imperiosa de interés general, se podrían mantener los efectos de la Ley de 28 de junio de 2015 con el fin de evitar la inseguridad jurídica y permitir que se satisfagan las obligaciones de evaluación de las repercusiones medioambientales y de participación del público derivadas de los Convenios y las Directivas.

En primer lugar, el TJUE confirma que, según su reiterada jurisprudencia, las inversiones y trabajos de modernización de las centrales afectadas son obras o intervenciones que modifican la realidad física del emplazamiento y pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, por lo que constituyen un «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA, y deberán someterse a evaluación de impacto ambiental previa. El Tribunal considera que estas actuaciones tienen una magnitud comparable a la del arranque inicial de las centrales en cuanto al riesgo de repercusiones medioambientales y, por lo

tanto, caben en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA, además de tener efectos transfronterizos, ya que las centrales están ubicadas en las inmediaciones de la frontera de los Países Bajos.

El Tribunal también afirma que es irrelevante para realizar la evaluación ambiental del proyecto el hecho de que la ejecución de las medidas requiera una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, y que los trabajos ligados a las citadas medidas también deberán ser objeto de evaluación previa si su naturaleza y sus efectos potenciales en el medio ambiente son suficientemente identificables en esta fase, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Tras ello, el Tribunal analiza si, conforme al artículo 2.4 de la Directiva EIA, podría eximirse de evaluación de impacto ambiental el proyecto por razones ligadas a la seguridad de suministro de electricidad del país. La conclusión a la que llega el TJUE es que dicha exención será posible únicamente en el caso de que se demuestre que el riesgo para la seguridad del suministro es razonablemente probable y que la urgencia del proyecto en cuestión justifica que se prescinda de tal evaluación, y siempre que se cumplan las obligaciones establecidas en el artículo 2.4, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva EIA. Además, será en todo caso aplicable el artículo 7 de la Directiva relativo a la evaluación de proyectos que tengan efectos transfronterizos, como ocurre en el caso de autos.

El Tribunal responde negativamente a la última cuestión planteada en relación a la Directiva EIA: una normativa nacional como la controvertida no constituye un acto legislativo nacional específico en el sentido del artículo 1.4 de la Directiva y, por lo tanto, no está excluido de su ámbito de aplicación.

En relación a la Directiva de hábitats, el TJUE concluye que las medidas que se pretenden adoptar en las centrales, junto con los trabajos indisolublemente ligados a ellas, constituyen un proyecto distinto, que puede afectar de forma apreciable a un lugar protegido, y está sujeto a las normas de evaluación previa del artículo 6.3 de la Directiva de hábitats.

En relación al artículo 6.4 de la Directiva, el Tribunal afirma que la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro constituye una razón imperiosa de interés público de primer orden, pero dicha excepción debe interpretarse de manera estricta, tras analizar las repercusiones del plan o proyecto a la luz de los objetivos de conservación del lugar, así como las posibles alternativas menos perjudiciales y las eventuales medidas compensatorias. Si el lugar protegido que puede resultar afectado por un proyecto alberga un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, en el sentido de la Directiva de hábitats, solo constituirá una razón de seguridad

pública y, por lo tanto, se justificará la realización del proyecto conforme al artículo 6.4 de la Directiva si concurre la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado.

Tras contestar a las cuestiones referidas a las Directivas, el TJUE no ve necesario responder a las planteadas sobre los Convenios de Espoo y de Aarhus.

Finalmente, el Tribunal debe responder a si es posible mantener los efectos de la Ley de 28 de junio de 2015 el tiempo necesario para corregir su eventual ilegalidad. Conforme a reiterada jurisprudencia del TJUE, es posible realizar una evaluación de impacto ambiental posterior a la aprobación de un proyecto para regularizarlo durante su ejecución o incluso una vez finalizado, siempre que se cumpla el doble requisito de que, por un lado, las normas nacionales que permiten esa regularización no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación y, por otro, que la evaluación efectuada para regularizarla no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de ese proyecto, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización. Esta misma previsión podría aplicarse por analogía a un caso como el controvertido, de evaluación previa de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre un lugar protegido. En otro asunto el TJUE también reconoció a un órgano jurisdiccional nacional, caso por caso y con carácter excepcional, la facultad de determinar los efectos de la anulación de una disposición nacional juzgada incompatible con el Derecho de la Unión, siempre que se observaran los requisitos establecidos por la jurisprudencia del TJUE.

En este supuesto, el carácter excepcional proviene de consideraciones imperiosas ligadas a la seguridad de suministro de electricidad del Estado miembro afectado. Se podrá, por lo tanto, mantener los efectos de la Ley controvertida solamente si su anulación o suspensión conlleva una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no se pudiera hacer frente por otros medios y mediante otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar si existen alternativas para garantizar el suministro eléctrico en su territorio y, en caso contrario, podrá mantener excepcionalmente los efectos de las medidas impugnadas durante el tiempo estrictamente necesario para corregir la ilegalidad.