

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: jurisprudencia ambiental 2012-2013

JOSÉ ESTEVE PARDO
MARC TARRÉS VIVES

Sumario.—1. INTRODUCCIÓN.—2. CONTAMINACIÓN, RESIDUOS, AGUAS Y TRÁNSITO DE RECURSOS HÍDRICOS, EVALUACIÓN AMBIENTAL, INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y BIOTECNOLOGÍA.—2.1. *Contaminación del aire y planes nacionales para la asignación de derechos de emisión. Minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica como consecuencia de los derechos de emisión asignados gratuitamente.*—2.2. *Residuos. Criterios para la calificación de residuo. Improcedencia de la imposición de obligaciones a empresas encargadas de la recogida de residuos urbanos sobre instalaciones en las que realizar el tratamiento.*—2.3. *Aguas.*—A) Directiva de Aguas. Planes hidrológicos y trasvase de recursos hídricos.—B) Aguas residuales urbanas.—2.4. *Evaluación de impacto ambiental. Anulación de planes o programas y posibilidad de mantener sus efectos. No inclusión en las evaluaciones de las repercusiones sobre bienes materiales.*—2.5. *Acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Alcance de las exclusiones por participación de autoridades públicas en procedimientos legislativos.*—2.6. *Biotecnología. Denegación de solicitud de autorización de cultivos híbridos que figuran en el catálogo común aprobado por la Comisión.*—3. FAUNA Y FLORA.—LISTA DE SENTENCIAS REFERIDAS.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE/TJ) ha dictado durante el bienio 2012-2013 alrededor de medio centenar de sentencias que guardan relación con la temática ambiental. Por nuestra parte hemos realizado una selección que deja el número de pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo objeto de comentario en veintisiete, entre los que, por un lado, los hay dictados en el marco de procedimien-

tos incoados por la Comisión Europea sobre la base del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹, en relación con el incumplimiento de varias Directivas en materia de evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos, del tratamiento de aguas urbanas residuales y de la conservación de hábitats, flora y fauna. Mientras, de otro, el TJ ha dictado relevantes sentencias resolviendo peticiones de decisión prejudicial sobre la interpretación de distintas disposiciones europeas. De entre ellas deben destacarse las que hacen referencia al concepto de “residuo”, a la interpretación del derecho de acceso a la justicia por parte de las asociaciones para la protección del medio ambiente previsto en el Convenio de Aarhus, así como las que versan sobre el alcance del ámbito de aplicación de la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, como es costumbre en este capítulo, recordar que se procede a un doble agrupamiento temático que obedece a la fundamental lógica de dotar de sustantividad propia aquellos pronunciamientos que van referidos a fauna y flora.

2. CONTAMINACIÓN, RESIDUOS, AGUAS Y TRASVASE DE RECURSOS HÍDRICOS, EVALUACIÓN AMBIENTAL, INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y BIOTECNOLOGÍA

2.1. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y PLANES NACIONALES PARA LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN. MINORACIÓN DE LA RETRIBUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA COMO CONSECUENCIA DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN ASIGNADOS GRATUITAMENTE

Sobre incumplimiento de los Estados en lo que respecta a las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/30/CE, relativa a los valores límite de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógenos, partículas y plomo en el aire ambiente (actualmente Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa), versan las **Sentencias de 15 de noviembre (C-34/11) y 19 de diciembre de 2012 (C-68/11)** que tienen como partes demandadas por la Comisión a la República portuguesa y a la República italiana, respectivamente. En ambos casos la Comisión denuncia ante el TJ el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 13 de la citada Directiva 2008/50/CE en ciertas zonas y aglomeraciones ubicadas en el territorio de los Estados señalados, de tal modo que las concentraciones de PM10 habrían superado valores límite previstos. Concretamente, el referido artículo 13, bajo la rúbrica “valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana” señala que: *“Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM₁₀, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI. [...] El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III. Los márgenes de toleran-*

1. DOUE C 83/47, de 30 de marzo de 2010.

cia fijados en el anexo XI se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, y en el artículo 23, apartado 1” (11).

Sin embargo, en el artículo 22 de la misma Directiva se recogen algunas normas especiales relativas a la prórroga de los plazos establecidos para alcanzar los valores límite, y, en particular, los requisitos para la exención de la obligación de aplicar tales valores. Así: “2. Cuando en una zona o aglomeración determinada no puedan respetarse los valores límite de PM₁₀ especificados en el anexo XI debido a las características de dispersión propias de esos lugares, las condiciones climáticas adversas o las contribuciones transfronterizas, el Estado miembro quedará exento de aplicar esos valores límite hasta el 11 de junio de 2011 como máximo, siempre que se cumplan las condiciones recogidas en el apartado 1 y que el Estado miembro demuestre que se han adoptado todas las medidas adecuadas, a escala nacional, regional y local, para respetar los plazos. [...] 4. Los Estados miembros notificarán a la Comisión los supuestos en los que, a su juicio, sean de aplicación los apartados 1 y 2, y le transmitirán el plan de calidad del aire mencionado en el apartado 1 junto con toda la información necesaria para que la Comisión examine si se cumplen o no las condiciones pertinentes. Al proceder a su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente en los Estados miembros, en la actualidad y en el futuro, de las medidas adoptada por los Estados miembros, así como los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente de las medidas comunitarias actuales y de las medidas comunitarias que la Comisión tenga intención de proponer. Si la Comisión no plantea ninguna objeción en los nueve meses siguientes a la recepción de esa notificación, las condiciones pertinentes para la aplicación de los apartados 1 o 2 se considerarán cumplidas. Si se plantearan objeciones, la Comisión podrá requerir a los Estados miembros que adapten sus planes de calidad del aire o que presenten otros nuevos” (14).

En el caso portugués, la Comisión alega que de acuerdo con los informes anuales sobre la observancia de los valores límite aplicables a la concentración de PM10 presentados por Portugal para los años 2005, 2006 y 2007, se desprende que se han superado los valores límite en las zonas y aglomeraciones de Braga, de Porto Litoral, del Área Metropolitana de Lisboa Norte y del Área Metropolitana de Lisboa Sur. Añade en sus alegaciones que durante el procedimiento administrativo previo, siempre se requirió a la República portuguesa para que cumpliera los valores límite fijados en la Directiva 2008/50/CE, señalando que “las pretensiones del presente recurso por incumplimiento no se refieren, por ende, a los años pasados, sino a un incumplimiento actual, cuya persistencia sólo puede rebatir la República Portuguesa aportando la prueba del cumplimiento de dicha Directiva dentro del plazo fijado en el dictamen motivado. Puntualiza que, por lo tanto, corresponde a dicho Estado miembro probar que no subsiste el referido incumplimiento aportando nuevos datos que puedan demostrar que ha cesado. Infiere que, en la medida en que la República Portuguesa no facilita tales datos, procede deducir que se da el incumplimiento”.

A todo esto el TJ, sin embargo, aprecia que ni en las pretensiones de su demanda, ni en los motivos de ésta la Comisión precisa los años respecto a los cuales se recrimina el incumplimiento. Señala el TJ que la Comisión se limita, pues, a invocar únicamente la Directiva 2008/50, alegando un incumplimiento actual y sin precisar el periodo englobado en el incumplimiento. Pero dicho esto el TJ razona del modo

siguiente sobre la admisibilidad del recurso planteado por la Comisión: “En estas circunstancias, debe señalarse que la no indicación de un elemento indispensable del contenido del escrito de interposición de recurso, como es el período durante el cual la República Portuguesa violó, según lo alegado por la Comisión, el Derecho de la Unión, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión. Además, en la medida en que la Comisión no indica el período exacto en el que se ha producido el incumplimiento reprochado y que, por otra parte, no aporta ninguna prueba pertinente, señalando lacónicamente que no tiene ningún interés en ejercitar la acción, en el presente asunto, para recabar del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre hechos pasados por cuanto no se deriva para ella ninguna ventaja de una sentencia que declare sobre una situación pretérita, dicha institución no sólo incumple manifiestamente las obligaciones, tanto para el Tribunal de Justicia como para ella misma, que se desprenden de la jurisprudencia citada en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia, sino que tampoco permite que el Tribunal de Justicia ejerza su control sobre el presente recurso por incumplimiento. No obstante, debe señalarse que, como se desprende del expediente, la comprobación de los informes anuales relativos a los años 2005, 2006 y 2007, presentados por la República Portuguesa a la Comisión, mostró que se habían superado los valores límite diarios de PM_{10} en varias zonas y aglomeraciones. Sobre la base de dichos informes, la referida institución remitió un requerimiento a la República Portuguesa, en el que aducía que dicho Estado miembro no cumplía las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30. Por último, en el acto de la vista, la Comisión reconoció, por una parte, que los elementos probatorios sobre los que funda su recurso consisten en los datos que resultan de los informes anuales relativos a los años 2005, 2006 y 2007 y, por otra, habida cuenta de que no se daba una infracción general y continuada de dichas obligaciones, que no se trata de un problema sistémico. Estas indicaciones concluyentes permiten deducir que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30 se refiere, en todo caso, al rebasamiento de los valores límite diarios de PM_{10} en el aire ambiente y abarca el período comprendido entre los años 2005 y 2007 en las zonas y las aglomeraciones de Braga, de Porto Litoral, de Área Metropolitana de Lisboa Norte y de Área Metropolitana de Lisboa Sul” (47-50).

En consecuencia, el TJ declara la admisibilidad del recurso únicamente en el periodo anterior al año 2007. De este modo no toma en consideración la Directiva 2008/50 por cuanto no resulta aplicable a los hechos imputados a Portugal que serían anteriores a la fecha de su entrada en vigor (11 de junio de 2008). Sí, en cambio, tras la mera verificación de los valores límite, se declara el incumplimiento del país vecino del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30 –texto vigente con anterioridad a la codificación llevada a cabo por la Directiva 2008/50–, al no asegurarse de que, respecto a los años 2005 a 2007, las concentraciones diarias de PM_{10} en el aire ambiente no superaran los valores límite fijados en dicha disposición en las zonas ya antes comentadas.

En el segundo caso, el Estado italiano alega razones de naturaleza económica y social para la no adopción de las medidas necesaria para garantizar que las concentraciones de partículas PM_{10} en el aire ambiente no superasen los valores límites establecidos en el artículo 5 de la Directiva 1999/30/CE en 70 zonas situadas en las

Regiones de Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardia, Marcas, Umbría, Piamonte, Apulia, Sicilia, Toscana y Venecia, así como en la Provincia Autónoma de Trento. Se sostiene por la representación italiana que las emisiones provienen de fuentes de origen antrópico, como la calefacción, y de fuentes naturales, como los volcanes, así como de reacciones químicas que se producen en la atmósfera entre los contaminantes denominados “precursores”. Se aduce, además, que el cumplimiento de aquellos valores límite hubiese supuesto la adopción de drásticas medidas en el ámbito económico y social, así como la lesión de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, como afección a la libre circulación de personas y mercancías, la iniciativa económica privada y el derecho de los ciudadanos a los servicios de utilidad pública. Añade a todo ello entre sus argumentaciones que *“existen al menos cinco razones por las que no se cumplieron los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} dentro de los plazos señalados, a saber: en primer lugar, la complejidad del fenómeno de formación de las PM_{10} ; en segundo lugar, la influencia de la meteorología sobre las concentraciones atmosféricas de PM_{10} ; en tercer lugar, los insuficientes conocimientos técnicos sobre el fenómeno de formación de las PM_{10} , que llevaron a fijar plazos excesivamente cortos para el cumplimiento de esos valores límite; en cuarto lugar, el hecho de que las distintas políticas de la Unión Europea encaminadas a reducir los precursores de las PM_{10} no dieron los resultados esperados, y, en quinto lugar, la inexistencia de vínculos entre la política de la Unión en materia de calidad del aire y, en particular, la dirigida a reducir los gases de efecto invernadero”* (41). Todo ello es rechazado por la Comisión que confirma su pretensión al TJ de un pronunciamiento que declare el incumplimiento pasado y presente.

El TJ reitera su anterior jurisprudencia, señalando que *“resulta obligado observar que la no indicación de un elemento indispensable del contenido del escrito de interposición de recurso, como es el período durante el cual la República Italiana violó, según lo alegado por la Comisión, el Derecho de la Unión, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 47). Además, la Comisión no indica el período exacto en el que se ha producido el incumplimiento reprochado y, por otra parte, no aporta ninguna prueba pertinente, señalando lacónicamente que no tiene ningún interés en ejercitar la acción, en el presente asunto, para recabar del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre hechos pasados por cuanto no se deriva para ella ninguna ventaja de una sentencia que declare sobre una situación pretérita. Por lo tanto, dicha institución no sólo incumple manifiestamente las obligaciones que, tanto para el Tribunal de Justicia como para ella misma, se desprenden de la jurisprudencia citada en los apartados 50 y 51 de la presente sentencia, sino que tampoco permite que el Tribunal de Justicia ejerza su control sobre el presente recurso por incumplimiento”* (53-54).

Finalmente, el Tribunal concluye que en la determinación sobre si ha habido un incumplimiento por parte del Estado miembro no se toma en consideración si aquél ha derivado de la propia voluntad del Estado, de su negligencia o de las dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente. El Estado sólo puede justificar el incumplimiento temporal sobre la base de razones de fuerza mayor que en el presente caso no quedan evidenciadas, por ser las alegadas “demasiado generales e imprecisas

para poder constituir un caso de fuerza mayor” y en consecuencia no procede atender a las alegaciones italianas.

La Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, es nuevamente objeto de atención por parte del Tribunal General en la **Sentencia de 1 de febrero de 2012 (T-237/09)** que encuentra razón en un recurso de anulación parcial interpuesto por la Región valona contra una Decisión de la Comisión Europea relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión notificado por el Reino de Bélgica, por la que se dan instrucciones al Administrador Central para insertar en el Diario independiente de transacciones comunitario una corrección en el cuadro “Plan nacional de asignación” (PNA) de dicho país. Tal como se recoge en los antecedentes, el PNA belga está formado por tres planes de asignación establecidos por las regiones flamenca, bruselense y valona, respectivamente, competentes para la protección del medio ambiente. Es el resultado –se añade– de una coordinación, sobre la base de acuerdos de cooperación celebrados entre dichas tres regiones y el Estado federal. La recurrente sustenta su petición de anulación parcial de la Decisión en cuatro motivos: 1) la infracción del artículo 44, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87, por un error de Derecho y un error manifiesto de apreciación; 2) el incumplimiento de la obligación de motivación; 3) la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima; y 4) la violación de un “principio de lealtad comunitaria y de buena administración”. El Tribunal de Justicia (TJ) atiende al primero de los argumentos recordando que “(...) el artículo 44, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004 establece dos criterios de carácter acumulativo para que pueda practicarse una corrección en el cuadro «PNA» sin que haga falta seguir el procedimiento de notificación de un PNA modificado en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Por una parte, tal corrección debe basarse en el PNA, tal como hubiera sido notificado a la Comisión y no rechazado por ésta y, por otra, debe derivar de una «mejora de los datos». Además, en virtud del artículo 44, apartado 2, párrafo primero, segunda frase, in fine, del Reglamento nº 2216/2004, cuando concurren los dos criterios acumulativos referidos la Comisión está obligada a ordenar al Administrador Central que practique la corrección pertinente en el cuadro «PNA»” (55).

Examinados los criterios, el TJ se pronuncia sobre la interpretación que debe aplicar la Comisión para practicar una corrección solicitada por un Estado miembro de un plan nacional de asignación. Así, la corrección debe fundamentarse en el plan nacional comunicado por el Estado solicitante y debe derivar de una mejora de datos. Esos criterios deben darse de forma acumulativa, de tal modo que si se ofrece tal circunstancia, la Comisión está obligada a ordenar la corrección del PNA, sin que haya margen de apreciación por tratarse de una actividad reglada. De igual modo el TJ considera que teniendo en cuenta que la normativa comunitaria exige fijar previamente la cantidad total de derechos de emisión disponibles en cada periodo de asignación, los criterios de “corrección” y de “mejora de datos” deben ser interpretados de forma restrictiva con el fin de preservar la eficacia del procedimiento de notificación

de planes de asignación. Acogiendo, pues, el primer motivo del recurso, el Tribunal no examina los demás motivos invocados, procediendo a la anulación de la Decisión de la Comisión.

Finalmente, en la **Sentencia de 17 de octubre de 2013 (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11) –asunto Iberdrola, S.A., Gas Natural SDG, S.A., et alii–**, el TJUE resuelve de manera conjunta una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo (TS) español sobre la interpretación del artículo 10 de la citada Directiva 2003/87/CE, en el marco de dos litigios suscitados entre diferentes empresas productoras de energía eléctrica y la Administración del Estado en torno a la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica. Concretamente, el TS pide esencialmente que se dilucide si el artículo 10 de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de medidas legislativas nacionales (Real Decreto-ley 3/2006 y Orden Ministerial ITC/3315/2007, por las que se pretende evitar que el consumidor soporte los efectos derivados de internalización, en el precio de las ofertas de venta de electricidad hechas en el mercado, del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente), como las controvertidas en los litigios principales, cuyo objeto y efecto es minorar la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe en que esa retribución ha aumentado como consecuencia de la internalización del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente, como coste adicional de producción, en los precios de las ofertas de venta en el mercado mayorista de electricidad. No sobra añadir la información que se refiere en la Sentencia sobre este tema al señalarse que *“el mercado diario de la producción de energía eléctrica en España es un mercado marginalista, en el que los productores cuya oferta ha sido aceptada obtienen el mismo precio, concretamente el precio ofrecido por el titular de la última unidad de producción aceptada. Dado que este precio marginal ha sido determinado, en el curso del período de que se trate, mediante las ofertas de titulares de centrales de ciclo combinado de gas, tecnología que se beneficia de derechos de emisión gratuitos, la internalización del valor de los derechos de emisión en el cálculo del precio de esas ofertas se repercute en el precio de la electricidad de todo el mercado”* (35). Añadiendo que por este motivo *“la minoración de retribución que prevé la Orden Ministerial ITC/3315/2007 no sólo afecta a las empresas que han obtenido derechos de emisión gratuitamente, sino también a las centrales que no necesitan derechos de emisión, como las centrales hidroeléctricas y las centrales nucleares, en la medida en que la internalización del valor de los derechos de emisión en la estructura de costes se repercute en el precio de la electricidad que percibe el conjunto de productores de energía eléctrica activos en el mercado mayorista de electricidad en España”* (36).

Recoge también la Sentencia que la asignación gratuita de derechos de emisión, prevista en el artículo 10 de la Directiva 2003/87, no tenía por objeto conceder subvenciones a los productores de que se trata, *“sino mitigar el impacto económico de la introducción inmediata y unilateral por la Unión Europea de un mercado de derechos de emisión, evitando una pérdida de competitividad en determinados sectores de producción incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva”* (39). Ahora bien, tal como se ha expuesto en el apartado

9 de la presente sentencia, la presión competitiva no ha sido lo suficientemente fuerte como para limitar la repercusión del valor de los derechos de emisión en el precio de la electricidad, dando lugar así a que los productores de energía eléctrica obtengan ganancias innecesarias. Según se desprende de los considerandos 15 y 19 de la Directiva 2009/29, es para excluir estas ganancias innecesarias por lo que, a partir de 2013, los derechos de emisión se asignan mediante un mecanismo de venta completa en subasta (40). De ello se infiere que el mecanismo de asignación gratuita de derechos de emisión establecido por la Directiva 2003/87 no requiere que los productores de energía eléctrica puedan repercutir el valor de tales derechos en el precio de la electricidad y obtener así ganancias innecesarias (41). Por consiguiente, el concepto de gratuidad de los derechos de emisión del artículo 10 de la Directiva 2003/87 no se opone a una normativa como la controvertida en los litigios principales que minorra la retribución de los productores de energía eléctrica para compensar las ganancias innecesarias resultantes de la asignación gratuita de derechos de emisión, siempre que, como se ha puesto de relieve en el apartado 30 de la presente sentencia, no se menoscaben los objetivos de dicha Directiva” (42).

En definitiva, el TJ falla que “el artículo 10 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la aplicación de medidas legislativas nacionales, como las controvertidas en los litigios principales, cuyo objeto y efecto es minorar la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe en que esa retribución ha aumentado como consecuencia de la internalización del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente en el precio de las ofertas de venta en el mercado mayorista de electricidad”.

2.2. RESIDUOS. CRITERIOS PARA LA CALIFICACIÓN DE RESIDUO. IMPROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A EMPRESAS ENCARGADAS DE LA RECOGIDA DE RESIDUOS URBANOS SOBRE INSTALACIONES EN LAS QUE REALIZAR EL TRATAMIENTO

Cinco son los pronunciamientos del TJ que deben ser considerados en materia de residuos. El primero es la **Sentencia de 29 de marzo de 2012 (C-1/11)**, por la que se resuelve una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 18 del Reglamento 1013/2006, relativo al traslado de determinados residuos, y que se plantea por parte del *Verwaltungsgericht* de Maguncia. Concretamente el órgano jurisdiccional alemán parte de la apreciación que el referido precepto comunitario obliga en principio a la persona que organiza un traslado de residuos comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición a cumplimentar el documento de traslado íntegramente y a remitirlo al destinatario del traslado para su firma y custodia. Estima así el remitente de la cuestión que esta obligación implica revelar la identidad de la empresa que genera los residuos al destinatario del traslado, con las consecuencias parcialmente perjudiciales para un intermediario. En el caso que nos ocupa la empresa *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH* había planteado la consideración de que la obligación de desvelar a sus clientes sus fuentes de abastecimiento vulnera su derecho a la protección de sus derechos comerciales y obstaculiza gravemente el ejercicio de

sus actividades económicas como intermediario; señalando, además, que dicha obligación le ocasionaría un perjuicio económico ya que la información relativa a sus fuentes de abastecimiento constituye una parte importante de sus conocimientos técnicos y del valor de su empresa, alegando que ya habría perdido numerosos clientes a causa de la obligación de desvelar sus fuentes de abastecimiento.

Ante estas circunstancias se plantea por el órgano judicial alemán si un intermediario como la sociedad demandante, que organiza traslados de residuos, puede eficazmente invocar bien el artículo 18.4 del Reglamento 1013/2006, que permite dispensar un trato confidencial a los datos en determinadas circunstancias, o bien, alternativamente, un principio general del Derecho de la Unión como es el de protección de los secretos comerciales, con el fin de evitar que se divulgue la identidad de la empresa generadora de los residuos al destinatario del traslado a través del documento de traslado.

El TJ considera que *“el artículo 18, apartado 4, del Reglamento nº 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que no permite que un intermediario que organiza un traslado de residuos no divulgue la identidad de la empresa que genera los residuos al destinatario del traslado, tal como establece el apartado 1 de dicho artículo, en relación con el anexo VII del referido Reglamento, aun cuando tal no divulgación sea necesaria para proteger secretos comerciales de ese intermediario”*. Añadiendo *“que el artículo 18, apartado 1, del Reglamento nº 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que, en relación con un traslado de residuos comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición, obliga a un intermediario a cumplimentar la casilla 6 del documento de traslado y a remitir este documento al destinatario, sin que un derecho a la protección de los secretos comerciales pueda limitar el alcance de esta obligación”*.

El segundo pronunciamiento se ofrece en la **Sentencia de 24 de mayo de 2012 (C-97/11)**, que tiene también por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por la *Commissione tributaria provinciale* de Palermo sobre si a la luz de la sentencia de 25 de febrero de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08), el órgano jurisdiccional remitente debe abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales que considera contrarias al artículo 10 de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos), en su versión modificada por el Reglamento 1882/2003 y a los artículos 1 a 3 de la Directiva 2000/35/CE, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Dicha petición es presentada en el marco de un litigio entre *Amia SpA*, en liquidación, y la *Provincia Regionale di Palermo* a propósito de una liquidación de un impuesto especial sobre el depósito de residuos sólidos en vertederos.

Por parte del TJ se señala que el artículo 10 de la Directiva 1999/31 *“impone a los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado preciso que no va acompañada de ninguna condición relativa a la aplicación de la norma que establece. En efecto, dicha disposición exige que los Estados miembros adopten medidas a fin de garantizar que el precio exigido por la eliminación de los residuos mediante vertido se fije de modo que cubra todos los costes vinculados a la creación y la explotación de un vertedero”*. De este modo el Tribunal

falla en el sentido de que cualquier disposición nacional contraria al artículo 10 de la Directiva 1999/31 debe inaplicarse.

La tercera resolución en la materia, ya del año 2013, es la **Sentencia de 3 de octubre de 2013 (C-113/12)**, por la que la Sala 4ª del TJUE resuelve una cuestión prejudicial planteada por la Corte Suprema de Irlanda en relación con la interpretación de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, en relación con la Directiva

91/676/CEE y el Reglamento (CE) núm. 1774/2002. El litigio principal enfrentaba al Sr. Donald Brady con la Agencia irlandesa de protección ambiental en relación con determinadas condiciones añadidas a la autorización de ampliación de una explotación porcina que esta Administración concedió al Sr. Brady. En particular, la *Supreme Court* planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

«En ausencia de una interpretación definitiva del concepto de “residuo” en el marco del Derecho de la Unión, se plantea si un Estado miembro puede imponerle al productor de purines de cerdo, en virtud del Derecho nacional, la obligación de probar que no constituyen un residuo, o por el contrario debe determinarse si constituyen un residuo en atención a criterios objetivos como los considerados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia. Esto da lugar concretamente a las siguientes cuestiones:

1) En caso de que la calificación como residuo deba efectuarse en atención a criterios objetivos como los considerados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia, ¿qué nivel de certeza se exige con respecto a la reutilización de los purines de cerdo que el titular del permiso recoge y almacena o puede almacenar durante un periodo de hasta doce meses, o mejor, hasta la entrega a los usuarios de los mismos?

2) Si los purines de cerdo son un residuo o se determina que lo son con arreglo a los criterios pertinentes, ¿es conforme a Derecho que un Estado miembro exija que el productor, que no utiliza los purines en sus propias tierras sino que los transfiere a terceros para que éstos los utilicen como abono en sus tierras, sea personalmente responsable del cumplimiento por parte de dichos usuarios de la normativa de la Unión relativa al control de residuos y/o abonos, con vistas a garantizar que la aplicación de dichos purines en las tierras de terceros no dé lugar a un riesgo de contaminación medioambiental significativa?

3) ¿Debe entenderse que dichos purines de cerdo quedan fuera del ámbito de la definición de “residuo” en virtud del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva [75/442], por el motivo de que “ya est[á]n cubiertos por otra legislación”, y en particular por la Directiva [91/676], habida cuenta de que cuando se concedió el permiso, Irlanda todavía no había transpuesto la Directiva [91/676] ni existía ninguna normativa nacional de control del uso de purines de cerdo como abono y no se había adoptado aún el Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo

y del Consejo], de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (DO L 273, p. 1)]?».

Sobre la primera cuestión el TJ responde que “el artículo 1, letra a), párrafo primero, de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que los purines producidos en una explotación porcina intensiva almacenados en espera de ser suministrados a agricultores para que los utilicen como abono en sus tierras no son un «residuo» en el sentido de dicha disposición, sino un subproducto cuando dicho productor pretende comercializar dichos purines en circunstancias que le sean económicamente ventajosas, en un proceso ulterior, siempre que esta reutilización no sólo sea posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes que caracterizan las situaciones de las que conocen, si se cumplen todos estos criterios” (65).

Sobre las otras cuestiones, el Tribunal establece en su fallo que: “2) *El Derecho de la Unión no se opone a que la carga de la prueba de que se cumplen los criterios que permiten considerar que una sustancia como los purines producidos, almacenados y cedidos en circunstancias como las del litigio principal es un subproducto incumba al productor de dichos purines, siempre que no resulte de ello un menoscabo para la eficacia de dicho Derecho, y concretamente de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Decisión 96/350, y que se garantice que se cumplen las obligaciones derivadas de éste, en particular, la obligación consistente en no someter a las disposiciones de esta Directiva las sustancias que, con arreglo a dichos criterios, deban ser consideradas, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, subproductos a los que no se aplica dicha Directiva.* 3) *El artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Decisión 96/350, debe interpretarse en el sentido de que, no habiendo sido transpuesta al Derecho de un Estado miembro 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 utilizados en la agricultura, no cabe considerar que el estiércol producido en una explotación porcina ubicada en dicho Estado miembro esté, por el hecho de que exista esta última Directiva, «cubierto por otra legislación» en el sentido de dicha disposición.* Y “4) *En el supuesto de que los purines que produce y posee una explotación porcina deban calificarse de «residuo» en el sentido del artículo 1, letra a), párrafo primero, de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Decisión 96/350: – el artículo 8 de esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se autorice a dicho poseedor, cualesquiera que sean las condiciones, a desprenderse del residuo cediéndolo a explotadores que lo utilicen como abono en sus tierras, cuando resulte que tales explotadores ni son titulares de la autorización a la que se refiere el artículo 10 de la Directiva ni están exentos de poseerla y registrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de esta Directiva; y – los artículos 8, 10 y 11, de dicha Directiva, puestos en relación, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que la cesión de ese residuo por dicho poseedor a explotadores que lo utilizan en sus tierras como abono y que son titulares de la autorización a la que se refiere el artículo 10 o que están exentos de poseerla y registrados de conformidad con el citado artículo 11, se someta*

a la condición de que dicho poseedor asuma la responsabilidad de la observancia por esos otros explotadores de la normativa aplicable a las operaciones de valorización que efectúan en virtud del Derecho de la Unión relativo a la gestión de residuos y abonos”.

También relativa a la interpretación del concepto de “residuo” es la **Sentencia de 12 de diciembre de 2013 (C-241/12 y C-242/12)**, en la que se resuelven las peticiones de decisión prejudicial planteadas por la *Rechtbank Rotterdam* de los Países Bajos relativas a dicho concepto en el sentido del Reglamento 259/93, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, y del Reglamento 1013/2006, relativo a los traslados de residuos. Los litigios principales, ambos de carácter penal, fueron incoados contra *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV* y *Belgian Shell NV* a causa del transporte, de Bélgica a los Países Bajos, de un cargamento de gasóleo de muy bajo contenido en azufre, involuntariamente mezclado con metil-tert-butil-éter. Al considerar que la solución de los litigios de que conoce depende de la interpretación del concepto de residuo en el sentido de los reglamentos antes mencionados, el tribunal holandés planteó una serie de cuestiones prejudiciales. Esencialmente, la *Rechtbank Rotterdam* quería saber si debe calificarse como residuo, en el sentido de los reglamentos 259/93 y 1013/2006, un cargamento de gasóleo que, en el momento de su carga en un buque cisterna, había sido accidentalmente mezclado con otra sustancia, cuando, tras haber sido entregado al comprador, se había comprobado que dicho cargamento no cumplía las especificaciones contractuales ni las exigencias en materia de seguridad, debido a su punto de inflamación excesivamente bajo, y que, a causa de su nueva composición, no podía ser almacenado por el comprador con arreglo a su permiso medioambiental ni vendido por él en surtidor como combustible para motores diésel conforme a su finalidad, de modo que, tras una reclamación del comprador, el cargamento fue devuelto al vendedor, quien tenía la intención de comercializarlo de nuevo una vez mezclado con otro producto.

El TJUE considera que el artículo 2, letra a), del Reglamento 259/93, modificado por el Reglamento (2557/2001, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, no está comprendido en el concepto de residuo, a efectos de dicha disposición, un cargamento de gasóleo accidentalmente mezclado con otra sustancia, siempre que el poseedor de este tenga realmente la intención de volver a comercializar dicho cargamento mezclado con otro producto, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Por último, en la misma fecha, el TJUE dictaba su Sentencia (**C-292/12**) en el asunto **Ragn-Sells AS v. Sillamäe Linnavalitsus**, con la que resolvía una petición de cuestión prejudicial del *Tartu Ringkonnakohus* (Tribunal de apelación de Tartu) de Estonia en relación con la interpretación de los artículos 35 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE y de las normas en materia de competencia del Tratado FUE, así como del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos. El litigio principal enfrenta a Ragn-Sells AS (empresa que opera tanto en el ámbito de tratamiento de residuos municipales mezclados como en el de transporte de residuos) con el municipio de Sillamäe en relación con determinadas cláusulas del pliego de condiciones

elaborado por este municipio en el marco del procedimiento de adjudicación de una concesión de servicios relativos a la recogida y el transporte de los residuos generados en su término municipal (una ciudad costera de unos 15.000 habitantes situada en el extremo noreste de Estonia).

En este contexto, el tribunal nacional planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) *¿Debe interpretarse el artículo 106 [TFUE], apartado 1, en relación con el artículo 102 [TFUE], así como la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro autorice que, en un territorio determinado, el derecho exclusivo relativo al tratamiento de los residuos municipales se conceda, a cambio de una contraprestación económica, a una empresa que explota un centro de gestión de residuos determinado, cuando varias empresas competidoras, que ejercen sus actividades en un radio de 260 kilómetros [explotan] diferentes centros [...] de gestión de residuos que se ajustan a las exigencias medioambientales y aplican tecnologías equivalentes?*

2) *¿Debe interpretarse el artículo 106 [TFUE], apartado 2, en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro considere servicios de interés económico general, por una parte, la recogida y el transporte de residuos y, por otra, el tratamiento de dichos residuos, separando estos servicios y limitando, de este modo, la libre competencia en el mercado de la gestión de residuos?*

3) *En un procedimiento de adjudicación de una concesión del servicio de recogida y transporte de residuos en el que se establece que, en el territorio definido en el contrato de concesión, se concede a dos empresas el derecho exclusivo para el tratamiento de residuos, ¿puede excluirse la aplicación de las normas del Tratado [FUE] relativas al Derecho de la competencia?*

4) *¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 3, de la Directiva [2008/98], en el sentido de que un Estado miembro, basándose en el principio de proximidad, puede restringir la competencia y permitir que se conceda a la empresa que explota el centro de gestión de residuos más próximo al territorio que genera los residuos, a cambio de una contraprestación económica, el derecho exclusivo relativo al tratamiento de los residuos cuando varias empresas competidoras, que ejercen sus actividades en un radio de 260 kilómetros [explotan] diferentes centros [...] de gestión de residuos que se ajustan a las exigencias medioambientales y aplican tecnologías equivalentes?»*

En primer lugar, el TJUE resuelve en su fallo que: “*Las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, en relación con el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, deben interpretarse en el sentido de que:*

- *Estas disposiciones autorizan a una corporación local a obligar a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio a transportar los residuos municipales mezclados recogidos de*

hogares particulares y, en su caso, de otros productores a la instalación de tratamiento adecuada más próxima, situada en el mismo Estado miembro al que pertenece esa corporación.

- *Estas disposiciones no autorizan a una corporación local a obligar a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio a transportar los residuos industriales y los residuos de la construcción generados en su territorio a la instalación de tratamiento apropiada más próxima, situada en el mismo Estado miembro al que pertenece esa corporación, cuando tales residuos están destinados a la valorización, si los productores de dichos residuos están obligados a entregarlos a esa empresa o a entregarlos directamente en esa instalación”.*

Finalmente, el Tribunal declara que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE “*no se aplican a una situación como la del asunto principal, en la que todos los elementos se circunscriben al interior de un sólo Estado miembro*” y, por tanto, no hay ningún elemento de conexión con ninguna de las situaciones previstas en el Derecho de la Unión en el ámbito de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento (73).

2.3. AGUAS

A) Directiva de Aguas. Planes hidrológicos y trasvase de recursos hídricos

La destacada Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco para una política comunitaria en el ámbito de la política de aguas, prevé en su artículo 13.1 que “(L)os Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio”. Tal previsión es atendida mediante la vía del recurso por incumplimiento por parte el TJ en su **Sentencia de 21 de junio de 2012 (C-223/11)**, Comisión vs. República Portuguesa, y en las **Sentencias de 4 de octubre de 2012 (C-403/11)** y **24 de octubre de 2013 (C-151/12)**, Comisión vs. Reino de España. El TJ (Gran Sala) también se ocupa de la Directiva 2000/60/CE en su **Sentencia de 11 de setiembre de 2012 (C-43/10)**, por la que se resuelven una cuestión prejudicial sobre la interpretación de varios preceptos de diferentes Directivas, entre ellas la “marco” de Aguas, en relación al proyecto de desviación parcial aguas fluviales.

En el primer asunto (**C-223/11**) la Comisión solicita del TJ que declare que Portugal ha incumplido el artículo 6 (registros de zonas protegidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de una norma comunitaria específica), en relación con el artículo 13, apartados 1 y 2 de la Directiva 2000/60/CE, al no haber publicado los planes hidrográficos de cuenca nacionales e internacionales. Asimismo la Comisión alega que se ha incumplido también el artículo 14 de la misma norma al no haberse publicado y puesto a disposición del público los proyectos de planes hidrológicos de cuenca y, por último, denuncia también el incumplimiento del artículo 15 de la citada Directiva por no haberle sido notificada los respectivos ejemplares de los planes hidrográficos de cuenca.

La segunda Sentencia tiene relevancia por tratarse de nuestro país (C-403/11). Al igual que en el caso portugués la Comisión solicita del TJ que declare el incumplimiento español de las obligaciones derivadas del artículo 13, apartados 1 a 3 y 6, del artículo 14, apartado 1, letra c, y del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CEE.

Los preceptos objeto de atención rezan del modo siguiente:

Artículo 13, apartados 1 a 4 y 6, de la Directiva 2000/60, titulado «Planes hidrológicos de cuenca»:

“1. Los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio.

2. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar un único plan hidrológico de cuenca internacional. Si no se elabora dicho plan hidrológico de cuenca internacional, los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, para lograr los objetivos de la presente Directiva.

3. En el caso de una demarcación hidrográfica internacional que se extienda más allá de las fronteras comunitarias, los Estados miembros se esforzarán por elaborar un único plan hidrológico de cuenca y, si esto no es posible, el plan abarcará al menos la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio del Estado miembro de que se trate.

4. El plan hidrológico de cuenca incluirá la información que se indica en el anexo VII.

[...]

6. Los planes hidrológicos de cuenca se publicarán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la presente Directiva.

Artículo 14, titulado «Información y consulta públicas», apartado 1:

“1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes:

[...]

c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.

[...]”

Artículo 15, titulado «Notificación», apartado 1:

«Los Estados miembros enviarán a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado ejemplares de los planes hidrológicos de cuenca y de todas sus actualizaciones subsiguientes en un plazo de tres meses a partir de su publicación:

a) en el caso de las demarcaciones hidrográficas situadas totalmente en el territorio de un Estado miembro, todos los planes hidrológicos de cuenca que abarquen ese territorio nacional publicados de conformidad con el artículo 13;

b) en el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales, al menos la parte de los planes hidrológicos de cuenca que abarque el territorio del Estado miembro.»

Pues bien, en el caso del artículo 13 en incumplimiento se da en todos los casos salvo en el del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, en el del artículo 14 la salvedad se extiende a los planes hidrológicos de Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, Islas Baleares, Tenerife, Gaudiana, Guadalquivir, Cuenca Mediterránea Andaluza, Tinto-Odiel-Piedras, Gaudalete-Barbate, Galicia-Costa, Miño-Sil, Duero, Cantábrico Occidental y Cantábrico Oriental, y en el del artículo 15 nuevamente en todos los caso excepto el de la Cuenca Fluvial de Cataluña.

El TJ considera fundado el recurso de la Comisión y por tanto declara el incumplimiento de España sobre las disposiciones citadas. Con todo no está de más referir la apreciación que se realiza sobre parte de los argumentos esgrimidos por la representación española para justificar el retraso en la ejecución de las disposiciones de la Directiva, en concreto sobre la alegada complejidad del sistema jurídico e institucional español se recuerda que, según jurisprudencia reiterada, *“un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas no circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en una Directiva”* (25). De igual modo no se estima la argumentación sobre que en España existen planes hidrológicos en vigor para todas las cuencas, tanto para las de competencia estatal como para las autonómicas, y con objetivos análogos a los fijados por la Directiva marco del agua, aunque hubiesen sido aprobadas con anterioridad a la misma.

También en su **Sentencia de 24 de octubre de 2013 (C-151/12)**, el TJUE declara el incumplimiento del Reino de España en las obligaciones que le incumben en virtud de la misma Directiva 2000/60 (Directiva Marco sobre el Agua), al no haber adoptado en plazo todas las medidas necesarias para transponer diferentes preceptos de la referida Directiva en lo que atañe a las cuencas hidrográficas intercomunitarias situadas fuera de Cataluña, así como otros artículos en que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en esta Comunidad autónoma. Tal como se recoge en la Sentencia, a los efectos de gestión de las aguas, la normativa española distingue dos clases de cuencas hidrográficas, en concreto, las cuencas hidrográficas “intercomunitarias”, que comprenden las aguas que discurren por el territorio de varias Comunidades Autónomas, y sobre las cuales el Estado tiene competencia legislativa exclusiva, y las cuencas hidrográficas “intracomunitarias”, que se extienden

por el territorio de una sola Comunidad Autónoma y sobre las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias legislativas. Así en lo que respecta a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, la aplicación de la Directiva 2000/60 se había llevado a cabo mediante la Orden ARM/2656/2008, de 10 de setiembre, por la que era aprobada la instrucción de planificación hidrológica. Y en lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, Cataluña era la única Comunidad Autónoma que habría ejercido hasta aquel momento su competencia legislativa (*ex art. 149.2 CE y su respectivo Estatuto de autonomía*) para aplicar las disposiciones controvertidas de la Directiva 2000/60. A tal fin, había adoptado dos normas, en concreto, el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el que se aprobaba el Reglamento de la planificación hidrológica de Cataluña, y el Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña (GOV/128/2008), de 3 de junio, sobre el Programa de Seguimiento y Control del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña.

En síntesis, sobre los motivos basados en la no transposición de la Directiva 2000/60 en lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña, la Comisión, reconociendo la transposición, alegaba que la Orden estatal únicamente se aplicaría a las cuencas intercomunitarias y, en consecuencia, no habrían sido transpuestas en lo referido a las intracomunitarias. A ello, el Reino de España alegaba que la transposición en Derecho interno de las obligaciones que se desprenden de las mencionadas disposiciones de la Directiva 2000/60 para las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña estaba garantizada por la cláusula de supletoriedad que figura en el artículo 149, apartado 3, *in fine*, de la Constitución. Añadía que de dicha cláusula de supletoriedad se deriva, en particular, que, cuando la Comunidad Autónoma, dotada de competencia legislativa en un ámbito determinado, no hace uso de esta competencia o sólo la ejerce parcialmente, las normas estatales siguen estando vigentes, total o parcialmente, en los aspectos no regulados por la Comunidad Autónoma. El Reino de España afirmaba asimismo, invocando la Orden de 2008, que la plena aplicación de las normas estatales estaba garantizada en el presente asunto por lo que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Por otra parte, el Reino de España reprocha a la Comisión haber querido imponer la forma en que debía llevarse a cabo la transposición en dicho Estado miembro, infringiendo de esa forma los artículos 4 TUE, apartado 2, y 288 TFUE, párrafo tercero.

Las apreciaciones del TJUE sobre esta cuestión merecen ser reproducidas atendiendo, además, a las referencias hechas a nuestro Tribunal Constitucional y al Consejo de Estado. Así el Tribunal recuerda que a este respecto debe recordarse que, según una jurisprudencia reiterada, las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (26). Añadiendo que no es menos cierto que, según el propio tenor literal del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios de ejecutar las directivas que permitan garantizar del mejor modo el resultado que éstas persiguen. De esta

disposición se desprende que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro (27). Asimismo, recuerda que *“el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que no siempre es exigible una transcripción formal de lo establecido por una directiva en una disposición legal expresa y específica, ya que para el cumplimiento de la directiva puede bastar, en función de su contenido, un contexto jurídico general. En particular, la existencia de principios generales de Derecho constitucional o administrativo puede hacer superflua la adaptación del Derecho interno mediante medidas legislativas o reglamentarias específicas siempre que, no obstante, dichos principios garanticen efectivamente la plena aplicación de la directiva por la administración nacional y que, en el caso de que la disposición controvertida de la directiva tenga por objeto crear derechos para los particulares, la situación jurídica que se desprenda de dichos principios sea suficientemente precisa y clara y los beneficiarios estén en condiciones de conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, de invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (...)”* (28). Por tanto, el motivo de la Comisión debe ser examinado a la luz de esta jurisprudencia.

Señala el TJUE que *“consta que el Reino de España no ha adoptado medidas legislativas para transponer el anexo V, sección 1.4, de la Directiva 2000/60 en lo que atañe a las cuencas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña, puesto que la Orden de 2008 sólo se aplica a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Así, aprecia que “según el Reino de España, esta transposición queda garantizada por la cláusula de supletoriedad que figura en el artículo 149, apartado 3, in fine, de la Constitución, conforme al cual, cuando las Comunidades Autónomas no hayan ejercido su competencia legislativa para transponer la Directiva 2000/60, la Orden de 2008 también se aplicará en lo que se refiere a dichas cuencas intracomunitarias. En primer lugar, suponiendo que la cláusula de supletoriedad se aplicara en el presente asunto, el Reino de España no ha explicado de qué forma permite este principio colmar la inexistencia de normativa en materia de cuencas hidrográficas intracomunitarias, habida cuenta de la limitación expresa del ámbito de aplicación de la Orden de 2008 a las cuencas hidrográficas intercomunitarias”*.

A continuación –sigue el TJ–, *“procede señalar que, si la aplicación con carácter supletorio de la Orden de 2008 debiera entenderse en el sentido de que las disposiciones de aplicación que establece en su sección 5.1 se aplican, como ha puesto de manifiesto la Abogacía General en los puntos 23 a 25 de sus conclusiones, más allá del tenor del artículo único, apartado 2, de esta Orden, a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, la situación jurídica que resultaría de ello no cumpliría los requisitos de claridad y precisión que deben caracterizar a las medidas nacionales de transposición (...). Procede asimismo añadir que, apoyándose en un informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010, la Comisión constata, sin que el Reino de España haya rebatido este extremo, la existencia de incertidumbre, en el estado actual del Derecho constitucional español, respecto al alcance de la cláusula de supletoriedad como instrumento de garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión. Por último, procede señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el Reino de España cita en sus observaciones, el artículo 149, apartado 3, in fine, de la Constitución no parece que permita aplicar normas estatales con carácter supletorio a falta de normativa de las Comunidades Autónomas, sino únicamente colmar las lagunas detectadas. Debe añadirse que, en la vista, el Reino de España confirmó que, en el presente*

asunto, las Comunidades Autónomas, a excepción de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no han ejercido sus competencias legislativas. En estas circunstancias, la aplicación de la cláusula de supletoriedad en el presente asunto carece de pertinencia por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña” (30 a 35).

Por último, se considera que *“en cuanto a la remisión en los planes de gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias a la Orden de 2008, invocada para demostrar la plena aplicación de dicha Orden a estas cuencas, habida cuenta de lo antedicho, el Reino de España no ha demostrado que las Comunidades Autónomas hayan actuado en virtud de una obligación jurídica cuando se han remitido a la Orden de 2008 en los planes de gestión de dichas cuencas. Pues bien, si dicha remisión refleja únicamente una práctica administrativa, por naturaleza susceptible de ser modificada en cualquier momento y desprovista de una publicidad adecuada, no puede ser considerada constitutiva de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Tratado” (36).* Habida cuenta de lo anterior, el TJUE considera fundado el motivo alegado por la Comisión basado en la no transposición del anexo V, subsección 1.4.1, incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60, al que se remite el artículo 8, apartado 2, de esta Directiva.

En cuanto a los motivos basados en la no transposición de las disposiciones de la Directiva 2000/60 en lo que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en Cataluña, la Comisión señala que, infringiendo su obligación de cooperación leal, el Reino de España no comunicó a la Comisión las medidas de transposición de la Directiva 2000/60 en lo que se refiere a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en Cataluña ni las presentó en anexo a su escrito de contestación. Con carácter subsidiario, indica, en particular, que no cabe tener en cuenta el Real Decreto 1219/2011 (por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña), puesto que fue adoptado después de que hubiera expirado el plazo fijado en el dictamen motivado. El TJ acepta este último argumento de la Comisión y constata que los motivos basados en la no transposición por el Reino de España de las disposiciones alegadas de la Directiva están fundados. En definitiva, en el caso de Cataluña, el TJ considera que el recurso de la Comisión *“está fundado”* al señalar que en esta Comunidad autónoma las disposiciones de la Directiva *“sólo han sido transpuestas parcialmente dentro del plazo señalado”* (46), concretamente en lo referente a captación de agua potable y al control de ciertos vertidos. Sin embargo, Cataluña sí adoptó en plazo las normas relativas al seguimiento del estado ecológico y del estado químico de las aguas superficiales, por lo que el TJ desestima el recurso de la Comisión en lo que respecta a estas disposiciones. En este sentido, conforme a lo expuesto, el fallo declara *“que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para transponer los artículos 4, apartado 8, 7, apartado 2, y 10, apartados 1 y 2, y el anexo V, sección 1.3 y subsección 1.4.1, incisos i) a iii), de dicha Directiva, al que se remite su artículo 8, apartado 2, por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas fuera de Cataluña, así como los artículos 7, apartado*

2, y 10, apartados 1 y 2, de la misma Directiva por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias situadas en Cataluña”, desestimándose el recurso en todo lo demás.

La cuarta y extensa **Sentencia (C-43/10, caso Nomarchiaki)** a considerar es la que trae causa en el conjunto de peticiones interpretativas que en vía de cuestión prejudicial plantea el *Symvoulio tis Epikrateias* (Grecia) en relación a los recursos de anulación interpuestos por la Administración autónoma provincial de Etolia-Acarniana y otras personas jurídicas contra el Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Obras Públicas y otros Ministerios, por actos relativos al proyecto de desviación parcial del curso superior de las aguas del río Acheloos (Grecia occidental) hacia el río Pineo, en Tesalia, con el destino a riegos, producción de electricidad y abastecimiento de poblaciones en esa región. En particular, los demandantes (varios municipios y organizaciones no gubernamentales ambientalistas) solicitaban del Consejo de Estado griego que declarase la nulidad parcial de la Ley 3481/2006 del Parlamento griego, por la que resultaba aprobado el plan de desviación (unos 600 millones de m³). El contenido de dicha ley coincidía esencialmente con el de varios decretos ministeriales adoptados a inicios de los años noventa y que habían sido anulados en su totalidad en vía judicial. De igual modo, la parte demandante solicitaba la declaración de nulidad de todas las actuaciones administrativas llevadas a cabo sobre la base de dicha ley.

El Consejo de Estado griego decidió suspender la tramitación del litigio y plantear hasta catorce cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de determinadas disposiciones contenidas en diferentes directivas europeas de contenido ambiental (2000/60/CE, 85/337/CEE –en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE–, 2001/42/CE y 92/43/CEE) que podían ser relevantes para la resolución del recurso. Aun por su extensión, merece la pena su reproducción literal, siendo las siguientes:

«1) Mediante el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2000/60/CE [...] ¿se introduce simplemente un plazo máximo (22 de diciembre de 2009) para la elaboración de planes hidrológicos, o bien tal fecha constituye un plazo específico para la adaptación del Derecho interno a las disposiciones pertinentes de los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de dicha Directiva?»

En caso de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas considere que la disposición examinada de [esa] Directiva introduce simplemente un límite temporal máximo, al 22 de diciembre de 2009, para la elaboración de planes de gestión de los recursos hídricos:

2) Una normativa nacional que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes para las demarcaciones hidrográficas que comprenden las cuencas hidrográficas desde y hacia las cuales se realizará el trasvase de agua, ¿se ajusta a las disposiciones de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, habida cuenta en particular de que, en virtud del artículo 2, apartado 15, de dicha Directiva, la principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas es la demarcación hidrográfica a la que pertenecen?»

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior:

3) *¿De conformidad con los artículos 2, 3, 5, 6, 9, 13 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, se permite trasvasar agua de una demarcación hidrográfica a otra demarcación hidrográfica cercana? En caso de respuesta afirmativa, ¿ese trasvase ha de destinarse únicamente a la satisfacción de las necesidades de agua para abastecimiento de población o puede destinarse también al riego o a la producción de energía? En cualquier caso, ¿es necesaria, de conformidad con las disposiciones de la Directiva antes mencionada, una decisión de la Administración motivada y sobre la base del preceptivo estudio científico, que constate que la demarcación hidrográfica de destino no puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua para abastecimiento de población, riegos y otros fines?*

4) *En caso de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas responda a la primera cuestión que el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2000/60/CE no introduce simplemente un límite temporal máximo (22 de diciembre de 2009) para la elaboración de planes de gestión de los recursos hídricos, sino que se establece un plazo específico para la adaptación del Derecho interno a las disposiciones pertinentes de los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de dicha Directiva:*

Una normativa nacional, adoptada dentro del plazo específico de adaptación del Derecho interno antes mencionado, que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes para las demarcaciones hidrográficas que comprenden las cuencas hidrográficas desde y hacia las cuales se realizará el trasvase de agua, ¿pone por sí sola en peligro el efecto útil de la citada Directiva o bien, al examinarse si se ha puesto en peligro el efecto útil de la misma, han de tenerse en cuenta criterios tales como el alcance de las intervenciones previstas y los objetivos del trasvase de agua?

5) *¿Es conforme con los artículos 13, 14 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, que versan sobre los procedimientos de información, consulta y participación del público, una normativa adoptada por un Parlamento nacional mediante la cual se aprueban los planes hidrológicos de cuenca, si las normas nacionales pertinentes no prevén una fase de consulta al público en el curso del procedimiento ante el Parlamento nacional y de los elementos del expediente no se desprende que se haya seguido el procedimiento de consulta ante la administración previsto en [esa] Directiva?*

6) *De conformidad con la Directiva 85/337/CEE [...], ¿satisface los requisitos de información y de participación del público establecidos en los artículos 1, 2, 5, 6, 8 y 9 de dicha Directiva un estudio de impacto ambiental que versa sobre la construcción de presas y el trasvase de agua, presentado para su aprobación ante el Parlamento nacional después de la anulación judicial del acto mediante el que había sido aprobado y respecto del cual ya se había realizado el procedimiento de publicidad, sin desarrollar nuevamente tal procedimiento?*

7) *¿Queda comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE [...] un plan de desviación de un río que:*

- a) *entraña la construcción de presas y el trasvase de agua de una demarcación hidrográfica a otra,*
- b) *está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/60/CE,*
- c) *versa sobre obras previstas por la Directiva 85/337/CEE,*
- d) *puede tener repercusiones sobre el medio ambiente en zonas mencionadas en la Directiva 92/43/CEE [...]?*

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior:

8) *De conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2001/42/CE, ¿pueden considerarse como actos formales preparatorios adoptados antes del 21 de julio de 2004, de modo que no exista obligación de elaborar un estudio de evaluación estratégica medioambiental, los actos relativos a la obra controvertida y que fueron anulados con carácter retroactivo mediante resoluciones judiciales?*

En caso de respuesta negativa:

9) *De conformidad con el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2001/42/CE, en caso de que un proyecto quede comprendido simultáneamente en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y de las Directivas 2000/60/CE y 85/337/CE, que prevén también una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de la obra, ¿para cumplir las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE, bastan los estudios efectuados sobre la base de lo previsto en las Directivas 2000/60/CE y 85/337/CE, o es necesario efectuar un estudio autónomo de evaluación estratégica medioambiental?*

10) *De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, las zonas que estaban comprendidas en las listas nacionales de [...] LIC, que finalmente han sido incluidas en la lista comunitaria de LIC, ¿estaban comprendidas en el ámbito de protección de la Directiva 92/43/CEE antes de la publicación de la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta [de conformidad con la Directiva 92/43] la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea [(DO L 259, p. 1)]?*

11) *¿Es posible, de conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, que las autoridades nacionales competentes concedan una autorización para la realización de un plan de desviación de aguas, no directamente relacionado con la preservación de un área comprendida en una zona de protección especial o necesario para la misma, cuando en todos los estudios aportados al expediente relativo a dicha obra se hace constar la falta absoluta de elementos o la ausencia de datos fiables y actuales relativos a las especies de aves de esa área?*

12) *De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, ¿los motivos por los cuales se ha acometido un plan de desviación de aguas, relativos principalmente al riego y, de forma subsidiaria, a las necesidades hídricas para abastecimiento de población, pueden constituir el interés público de primer orden exigido por [esa] Directiva, de*

modo que se permita la realización de tal obra a pesar de su impacto negativo en las áreas protegidas por [dicha] Directiva?

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior:

13) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, para determinar la idoneidad de las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la coherencia global de un lugar Natura 2000 que resulta perjudicado por un plan de desviación de aguas, ¿deben ser tomados en consideración criterios tales como el alcance de tal desviación y la dimensión de las obras que exige?

14) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE, interpretados a la luz del principio de desarrollo sostenible, consagrado en el artículo 6 CE, ¿pueden las autoridades nacionales competentes conceder una autorización para la ejecución de un plan de desviación de aguas en un lugar Natura 2000, no directamente relacionado con la protección de la cohesión de tal sitio ni necesario para la misma, en caso de que del [EIE] del plan de que se trata se deduzca que daría lugar a la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial?»

El fallo del TJUE da cumplida respuesta todas y cada una de las cuestiones planteadas, declarando que:

“1) Los artículos 13, apartado 6, y 24, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, deben interpretarse en el sentido de que fijan respectivamente el 22 de diciembre de 2009 como la fecha de terminación del plazo prescrito para la publicación por los Estados miembros de los planes hidrológicos de las cuencas hidrográficas, y el 22 de diciembre de 2003 como la fecha en la que finaliza el plazo máximo de que disponen los Estados miembros para la transposición de esa Directiva, en particular de sus artículos 3 a 6, 9, 13 y 15.

2) La Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que:

- no se opone, en principio, a una disposición nacional que autorizó, antes del 22 de diciembre de 2009, un trasvase de agua de una cuenca hidrográfica a otra o de una demarcación hidrográfica a otra, cuando las autoridades nacionales competentes aún no habían adoptado los planes hidrológicos de las cuencas hidrográficas afectadas;
- ese trasvase no debe poder comprometer gravemente la consecución de los objetivos prescritos por dicha Directiva;
- no obstante, en el caso de que ese trasvase pudiera causar efectos negativos para el agua como los enunciados en el artículo 4, apartado 7, de la misma Directiva, puede ser autorizado, cuando menos, si concurren las condiciones previstas en las letras a) a d) de esa misma disposición, y
- la imposibilidad de que la cuenca hidrográfica o la demarcación hidrográfica receptora satisfaga con sus propios recursos hídricos sus necesidades de

abastecimiento de población, de producción de energía o de regadío no es una condición indispensable para que ese trasvase de aguas sea compatible con la referida Directiva si se cumplen las condiciones antes mencionadas.

3) *El hecho de que un Parlamento nacional apruebe planes hidrológicos de cuencas hidrográficas, como los que son objeto del litigio principal, sin que se haya tramitado ningún procedimiento de información, consulta y participación del público no entra en el campo de aplicación del artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE, y en especial de su apartado 1.*

4) *La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, según su modificación por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, y en particular su artículo 1, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una ley como la Ley 3481/2006, adoptada por el Parlamento griego el 2 de agosto de 2006, que aprueba un proyecto de desviación parcial de las aguas de un río, como el discutido en el litigio principal, con fundamento en un estudio de impacto ambiental de ese proyecto que había servido como base para una resolución administrativa adoptada al término de un procedimiento conforme con las obligaciones de información y de participación del público previstas por esa Directiva, a pesar de que esa resolución fue anulada en vía jurisdiccional, siempre que dicha Ley constituya un acto legislativo específico, de modo tal que los objetivos de esa Directiva puedan alcanzarse a través del procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional verificar el cumplimiento de esas dos condiciones.*

5) *Un proyecto de desviación parcial de las aguas de un río, como el discutido en el litigio principal, no debe considerarse como un plan o un programa comprendido en el campo de aplicación de 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.*

6) *Las zonas que figuraban en la lista nacional de los lugares de importancia comunitaria, comunicada a la Comisión Europea en aplicación del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, 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 e incluidas a continuación en la lista de los LIC aprobada por la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, se beneficiaban, tras la notificación de la Decisión 2006/613 al Estado miembro interesado, de la protección de esa Directiva antes de la publicación de la Decisión mencionada. En particular, tras esa notificación, el Estado miembro interesado también debía tomar las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de esa Directiva.*

7) *La Directiva 92/43, y en especial su artículo 6, apartados 3 y 4, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que sea autorizado un proyecto de desviación de aguas, no*

directamente relacionado con la preservación de una zona de protección especial o necesario para la misma, pero que puede afectarla de forma apreciable, a falta de información o datos fiables y actualizados relativos a la fauna aviaria de esa zona.

8) *La Directiva 92/43, y en particular su artículo 6, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que los motivos ligados al regadío, por un lado, y por otro al abastecimiento de población, invocados en apoyo de un proyecto de desviación de aguas, pueden constituir razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la realización de un proyecto que perjudique la integridad de los lugares afectados. Cuando un proyecto de esa clase perjudique la integridad de un lugar de importancia comunitaria que albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios su realización puede justificarse en principio por razones ligadas al abastecimiento de agua para la población. En determinadas circunstancias, su realización puede justificarse por las consecuencias positivas de primordial importancia que el regadío tiene para el medio ambiente. En cambio, el regadío no puede corresponder en principio a consideraciones ligadas a la salud humana y a la seguridad pública aptas para justificar la realización de un proyecto como el discutido en el litigio principal.*

9) *En virtud de la Directiva 92/43, y en especial de su artículo 6, apartado 4, párrafo primero, primera frase, deben tomarse en consideración el alcance de la desviación de aguas y la dimensión de las obras que ésta exige, para determinar las medidas compensatorias adecuadas.*

10) *La Directiva 92/43, y en particular su artículo 6, apartado 4, párrafo primero, interpretada a la luz del objetivo de desarrollo sostenible, reconocido en el artículo 6 CE, permite, en lugares que forman parte de la red Natura 2000, la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre fuertemente antrópico siempre que se cumplan las condiciones previstas por esa disposición de dicha Directiva.”*

En resumen, tal como se apunta por parte del Profesor F. LÓPEZ RAMÓN en la Introducción del OPAM 2013, a la cual nos remitimos², esta Sentencia del Tribunal de Justicia permite identificar unos límites claros para la política de trasvases entre cuencas hidrográficas. Tal como se señala allí, el Derecho de la Unión “no contiene una regulación directa, ni prohibitiva ni permisiva, de los mismos, pero sí incluye, ciertamente, abundantes cautelas relacionadas principalmente con la protección del agua, la evaluación de impacto ambiental de los trasvases y la tutela de la red europea 2000”. Una sentencia, cabe añadir, de sumo interés atendiendo a la problemática que se ha reiniciado en España con el tema de los trasvases.

B) Aguas residuales urbanas

Mediante la **Sentencia de 7 de noviembre de 2013 (C-23/13)**, el TJ declara que la República Francesa ha incumplido sus obligaciones en virtud de los artículos 3 y 4,

2. LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: contrastes en las políticas ambientales”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, págs. 5-7.

apartados 1 y 3, de la Directiva 91/271/CEE, al no garantizar la recolección de aguas residuales urbanas de la aglomeración de Basse-Terre, con una población equivalente de más de 15.000 habitantes, ni al tratamiento de las aguas residuales urbanas procedentes de las aglomeraciones de Ajaccio-Sanguinaires, de Basse-Terre, de Bastia-Nord, de Cayenne-Leblond y de Saint-Denis, con una población equivalente de más de 15.000 habitantes.

2.4. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. ANULACIÓN DE PLANES O PROGRAMAS Y POSIBILIDAD DE MANTENER SUS EFECTOS. NO INCLUSIÓN EN LAS EVALUACIONES DE LAS REPERCUSIONES SOBRE BIENES MATERIALES

Sobre la anulación de un plan o programa por falta de evaluación de impacto ambiental previa y la posibilidad de mantener sus efectos trata la **Sentencia de 28 de febrero de 2012 (C-41/11)**, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el *Conseil d'État* belga sobre los requisitos para que pueda ser mantenido en vigor con carácter provisional un “plan” o “programa” en el sentido de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que no haya sido objeto de evaluación de impacto medioambiental pese a lo previsto por dicha Directiva. En el caso que nos ocupa el órgano remitente plantea al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) *¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 91/676], un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, [letra] a), de la [Directiva 2001/42], destinado a los sectores de la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, y establece el citado programa de gestión el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la [Directiva 85/337]?*

2) *¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 91/676], un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, [letra] b), de la [Directiva 2001/42] para el que, dados los efectos que puede producir en determinados lugares, se requiere una evaluación en virtud de los artículos 6 y 7 de la [Directiva 92/43], en particular cuando el programa de gestión del nitrógeno de que se trata se aplica a todas las zonas vulnerables designadas de la Región Valona?*

3) *¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la [Directiva 91/676], un plan o programa distinto de los referidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva [2001/42], que establece el marco para la autorización en el futuro de proyectos, para los que los Estados miembros deben determinar, en virtud del artículo 3, apartado 4 [de la Directiva*

2001/42], si pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, de acuerdo con [el artículo 3, apartado 5, de dicha Directiva]?»

Ante la alegación del solicitante de que el objetivo de un nivel elevado de protección del medio ambiente que, de acuerdo con el artículo 191 TFUE, persigue la política de la UE se alcanzase en mayor medida, atendiendo al caso planteado, manteniendo los efectos del decreto anulado durante el corto período de tiempo necesario para la adopción de un nuevo Decreto que no mediante una anulación retroactiva, el TJ reconoce que *“podrá autorizarse excepcionalmente al órgano jurisdiccional remitente, habida cuenta de la existencia de una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente, a que aplique la disposición nacional que le habilita para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:*

En primer lugar, el Decreto impugnado debe constituir una medida de transposición adecuada de la Directiva 91/676.

En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar si la adopción y la entrada en vigor del nuevo Decreto que establece, en particular en su artículo 8, el mantenimiento de determinados actos adoptados sobre la base del Decreto impugnado, no permiten evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente que se derivan de la anulación del Decreto impugnado.

En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente debe verificar si la anulación del Decreto impugnado crearía un vacío legal, por lo que respecta a la transposición de la Directiva 91/676, que resultase más perjudicial para el medio ambiente. Ése sería el caso si tal anulación supusiera una menor protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, dado que ello vulneraría incluso el objetivo esencial de dicha Directiva que consiste en prevenir dicha contaminación.

Por último, en cuarto lugar, mantener excepcionalmente los efectos del acto nacional sólo puede justificarse durante el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que permitan subsanar la irregularidad declarada” (58 a 62).

En consecuencia, el TJUE responde a la cuestión planteada que, cuando un órgano judicial nacional conoce, sobre la base de su derecho nacional, de un recurso dirigido a obtener la anulación de un acto nacional que constituye un “plan” o “programa” en el sentido de la Directiva 2001/42 y estima que dicho “plan” o “programa” ha sido adoptado incumpliendo la obligación que establece dicha Directiva de llevar a cabo una evaluación de impacto medioambiental previa, ese órgano jurisdiccional debe adoptar todas las medidas generales o particulares previstas por su ordenamiento nacional con el fin de subsanar la omisión de dicha evaluación, incluida la eventual suspensión o anulación del “plan” o “programa” impugnado. No obstante, habida cuenta de las circunstancias específicas del asunto principal, reconoce que podrá autorizarse con carácter excepcional al órgano jurisdiccional remitente a aplicar una disposición nacional que le habilita para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado siempre que:

– dicho acto nacional constituya una medida de transposición adecuada de la Directiva 91/676 (relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias);

– la adopción y la entrada en vigor del nuevo acto nacional que contiene el programa de acción en el sentido del artículo 5 de esa Directiva no permitan evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente que se derivan de la anulación del acto impugnado;

– la anulación del acto impugnado tenga como consecuencia crear un vacío legal por lo que respecta a la transposición de la Directiva 91/676 que resulte más perjudicial para el medio ambiente en el sentido de que dicha anulación supondría una menor protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y vulneraría incluso el objetivo esencial de la citada Directiva; y

– el mantenimiento excepcional de los efectos de tal acto sólo cubra el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que subsanen la irregularidad declarada”. (63)

En la **Sentencia de 14 de marzo de 2013 (C-420/11)**, el Tribunal resuelve una petición de decisión prejudicial del Tribunal Supremo de Austria referente a la interpretación del artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. La controversia trae causa en el litigio planteado por la Sra. Jutta Leth contra las autoridades austríacas en relación con su solicitud a obtener la reparación del perjuicio patrimonial que alega, por un lado, haber sufrido por la disminución del valor de su vivienda a raíz de la ampliación del aeropuerto de Viena-Schwechat; por otro, la recurrente solicita que se declare la responsabilidad de los demandados por perjuicios futuros., incluidos los daños a su salud. Por la representación de la Sra. Leth se refería, además, la circunstancia de que no se hubiese realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, habiéndose incumplido las exigencias de la Directiva 85/377.

Las cuestiones prejudiciales planteadas son las siguientes:

«¿Debe interpretarse el artículo 3 de la Directiva 85/337 [...], en su versión modificada por la Directiva 97/11 [...] y por la Directiva 2003/35 [...], en el sentido de que:

- 1) el concepto de “bienes materiales” comprende sólo su esencia o también su valor;
- 2) la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente sirve también para la protección de los particulares frente a un perjuicio patrimonial producido por la disminución del valor de un inmueble?»

Al respecto el Tribunal declara que el artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE, conforme a sus posteriores modificaciones, debe interpretarse en el sentido de que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, tal como se prevé en dicho artículo, no incluye la evaluación de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre el valor de bienes materiales. No obstante, los perjuicios patrimoniales, en la

medida en que sean consecuencia económica directa de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto público o privado, están amparados por el objetivo de protección perseguido por dicha Directiva. Sobre la circunstancia de que no se hubiese realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente –tal como era el caso–, incumpliendo las exigencias de dicha Directiva, el Tribunal advierte que ello “no confiere, en principio, por sí misma a un particular, según el Derecho de la Unión y sin perjuicio de normas del Derecho nacional menos restrictivas en materia de responsabilidad del Estado, el derecho a obtener la reparación de un perjuicio puramente patrimonial causado por una disminución del valor de su bien inmueble generada por las repercusiones sobre el medio ambiente del citado proyecto. No obstante, corresponde al juez nacional comprobar si se cumplen las exigencias del Derecho de la Unión aplicables al derecho a obtener una reparación, en particular, la existencia de una relación de causalidad directa entre la violación alegada y los daños sufridos”.

También fruto de una petición de decisión prejudicial de un órgano judicial austríaco (la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo), el TJUE dicta la **Sentencia de 21 de marzo de 2013 (C-244/12)**. La misma tiene por objeto las cuestiones planteadas sobre varias previsiones contenidas en la Directiva 85/337, en el marco del litigio suscitado entre el aeropuerto de Salzburgo y el *Umweltsenat* (organismo administrativo de apelación competente en materia medioambiental), en relación con la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental determinados proyectos de ampliación de la infraestructura de aquel aeropuerto. El órgano judicial austríaco planteaba las cuestiones siguientes:

«1) ¿Se opone la Directiva 85/337 [...] a una normativa nacional que, en el caso de las obras de infraestructura de un aeropuerto (ajenas a la pista) consistentes en construir una terminal y en ampliar la zona aeroportuaria para construir otras instalaciones (en concreto, hangares, almacenes y zonas de estacionamiento), sólo obliga a una evaluación de impacto ambiental cuando tales obras puedan incrementar en un mínimo de 20.000 las operaciones aéreas anuales?

Si se responde afirmativamente a la primera cuestión:

2) De no existir normas nacionales, ¿la Directiva 85/337 exige y permite, en virtud de su efecto directo (habida cuenta de los objetivos que persigue y de los criterios que figuran en su anexo III), evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto expuesto en la primera cuestión, incluido en el anexo II?»

El TJUE señala en su fallo, en primer lugar, que los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, letra b), y apartado 3, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, se oponen a una normativa nacional que, en el caso de los proyectos que modifican la infraestructura de un aeropuerto incluidos en el anexo II de la misma Directiva, únicamente obliga a una evaluación de

impacto ambiental cuando tales proyectos puedan incrementar el número de operaciones aéreas en un mínimo de 20.000 anuales. Para el Tribunal dicho umbral resulta incompatible con la obligación general prevista en el artículo 2.1 de la Directiva, a los efectos de identificar correctamente los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (33). En segundo lugar, el fallo de la Sentencia señala que cuando un Estado miembro, con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 85/337, establece, por lo que respecta a los proyectos incluidos en su anexo II, un umbral como el controvertido en el litigio principal, que es incompatible con las obligaciones previstas en la Directiva, *“las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, letra a), y apartado 3, de la misma Directiva producen un efecto directo que implica que las autoridades nacionales competentes deben garantizar que se examine en primer lugar si los proyectos de que se trata pueden tener repercusiones importantes en el medio ambiente y, en caso afirmativo, que se efectúe a continuación una evaluación de tales repercusiones”*.

Sobre la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, también se pronuncia el TJUE, **Sentencia de 18 de abril de 2013 (C-463/11)**, a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo contencioso-administrativo del *Land* de Baden-Württemberg (Alemania). La misma trae causa en el marco de la controversia planteada entre un particular y un municipio en relación con la eficacia jurídica de un plan urbanístico elaborado sin realizar una evaluación medioambiental en los términos planteados por la Directiva. En este sentido el Tribunal alemán plantea la cuestión siguiente: *«¿Se excede un Estado miembro de los límites del margen de apreciación que le confiere el artículo 3, apartado 4 y 5, de la [Directiva] cuando, para los planes urbanísticos de un municipio que determinan el uso de pequeñas superficies a nivel local y establecen el marco para la futura aprobación de proyectos pero no están comprendidos en el artículo 3, apartado 2, de la [Directiva], tras definir un tipo especial de planes urbanísticos, caracterizados por un valor máximo de la superficie y por un requisito cualitativo y observando los criterios pertinentes del anexo II de la Directiva, dispone que, en la elaboración de tal plan urbanístico, no se apliquen las disposiciones de procedimiento relativas a la evaluación medioambiental que rigen para los planes urbanísticos y, por otro lado, establece que, para la eficacia jurídica de un plan urbanístico del tipo especial, es irrelevante una infracción de dichas disposiciones de procedimiento consistente en que el municipio haya valorado incorrectamente el requisito cualitativo?»*. Cabe señalar que el Gobierno alemán, sin plantear una excepción de inadmisibilidad, manifestaba sus dudas acerca de la pertinencia de la cuestión prejudicial para la solución del litigio.

El TJUE admitió la petición de decisión prejudicial, considerando sobre el fondo del asunto que el referido artículo 3, apartado 5, de la Directiva, en relación con el mismo artículo en su apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio, a tenor de la cual la infracción de un requisito cualitativo exigido por la norma de transposición de dicha Directiva para dispensar a la adopción de un plan urbanístico de un tipo especial de

una evaluación medioambiental en virtud de la referida Directiva, es irrelevante para la eficacia jurídica de dicho plan (45).

2.5. ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ALCANCE DE LAS EXCLUSIONES POR PARTICIPACIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS EN PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

Especial relevancia tiene la **Sentencia de 14 de febrero de 2012** (C-204/09), asunto *Flachglas Torgau*. Los antecedentes fácticos consisten en un fabricante alemán de vidirio (*Flachglas Torgau GmbH*) que participa en el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y que solicita información sobre el modo en que el *Umweltbundesamt* (Agencia federal para el medio ambiente) –autoridad a la que corresponde ese comercio en Alemania– adoptó las decisiones sobre la asignación de esos derechos entre los años 2005-2007. Con ese objetivo el indicado fabricante solicitó al Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear que le transmitiera información referida tanto al procedimiento legislativo que llevó a la adopción de la Ley sobre concesión de licencias para la emisión de gases de efecto invernadero durante el período 2005-2007 (*Zuteilungsgesetz 2007*), como sobre la aplicación de dicha ley. Más concretamente, el fabricante solicitó el acceso a notas y a dictámenes internos de ese Ministerio, así como a las comunicaciones (incluidas la de tipo electrónico) intercambiadas entre el Ministerio y la Agencia federal para el medio ambiente. El Ministerio denegó esa solicitud ya que, por una parte, consideró que estaba exento de la obligación de comunicar las informaciones sobre el procedimiento legislativo, por haber participado en él y, por otra, alegó que las informaciones relativas a la aplicación de la *Zuteilungsgesetz* de 2007 estaban amparadas por la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas. Ante esta situación el órgano judicial que conoce en última instancia del caso, el *Bundesverwaltungsgericht*, solicita al TJUE que precise los límites que los Estados miembros pueden establecer al derecho de acceso público a la información medioambiental. Las cuestiones prejudiciales planteadas son las siguientes:

«1) a) *¿Debe interpretarse el artículo 2, [punto 2, párrafo segundo, primera frase] de la Directiva [2003/4] en el sentido de que sólo actúan en calidad de órgano legislativo las entidades e instituciones a las que, con arreglo al Derecho nacional, les corresponde la decisión definitiva (vinculante) en el procedimiento legislativo, o también actúan en calidad de órgano legislativo las entidades e instituciones a las que el Derecho nacional otorga competencias y facultades de participación en el procedimiento legislativo, en particular para presentar proyectos de ley y formular dictámenes sobre tales proyectos?*

b) *Los Estados miembros, ¿sólo pueden disponer que el concepto de autoridades públicas no incluya a las entidades e instituciones que actúan en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo cuando su ordenamiento constitucional no previera, en la fecha de adopción de la Directiva [2003/4], un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6 de dicha Directiva?*

c) Las entidades e instituciones que actúan en calidad de órgano legislativo, ¿están excluidas del concepto de autoridades públicas únicamente hasta la conclusión del procedimiento legislativo?

2) a) ¿Está dispuesta por la ley la confidencialidad de los procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la Directiva [2003/4] cuando la disposición nacional adoptada para adaptar el Derecho interno a la Directiva [2003/4] establece, con carácter general, que procede denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las administraciones públicas sujetas a la obligación de información, o para ello es necesario que una disposición legal específica disponga la confidencialidad de los procedimientos?

b) ¿Está dispuesta por la ley la confidencialidad de los procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la Directiva [2003/4] cuando, en virtud de un principio general de Derecho nacional, los procedimientos administrativos de las autoridades públicas no son públicos?»

Según el TJUE, los Estados miembros pueden prever que las autoridades ministeriales denieguen el acceso público a la información medioambiental, siempre y cuando estos últimos participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o de dictámenes. En tales casos, los Estados pueden hacer uso de la facultad de negar el derecho de acceso respecto de “entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo. Esta facultad, argumenta el Tribunal de Justicia, tiene por objeto permitir que los Estados miembros fijen las normas adecuadas para garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de adopción de leyes, teniendo en cuenta que, normalmente, en los distintos Estados miembros, la información a los ciudadanos está suficientemente garantizada en el marco del procedimiento legislativo.

Sin embargo, añade el TJUE, una vez que el procedimiento legislativo ha concluido (por la promulgación de la Ley), el Ministerio que participó en él ya no puede invocar esa excepción, pues la divulgación de informaciones medioambientales ya no puede, en principio, obstaculizar el correcto desarrollo de tal procedimiento. Por lo demás, los documentos relativos a ese procedimiento y, en particular, los informes parlamentarios son generalmente accesibles al público. En cambio, no está excluido que el órgano ministerial pueda negarse a transmitir tales informaciones por otros motivos reconocidos por el Derecho de la Unión.

De este modo, los Estados miembros pueden prever la denegación de una solicitud de informaciones medioambientales si la divulgación de éstas afecta negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, siempre y cuando esa confidencialidad esté “dispuesta por la ley”. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el legislador de la Unión ha querido claramente que en el Derecho nacional exista una norma expresa. Si bien no es necesario que el conjunto de condiciones de ese motivo de denegación esté establecido en detalle, debe excluirse que

las autoridades públicas puedan determinar unilateralmente las circunstancias en que puede oponerse la confidencialidad. Ello implica, en particular, que el Derecho nacional defina claramente el alcance del concepto de “procedimientos” de las autoridades públicas, que remite a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por ellas. Además, al valorar la expresión “autoridades públicas” el TJ señala que la misma, tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva 2003/4, designa autoridades administrativas, “por ser éstas las que habitualmente, dentro de los Estados tienen en su poder la información medioambiental para el ejercicio de sus funciones”.

El TJ concluye que el requisito previsto por la Directiva, según el cual la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas debe estar “dispuesto por la ley”, puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miembro afectado, de una norma que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental en poder de éstas, siempre y cuando el Derecho nacional defina claramente el concepto de procedimiento. Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda que una autoridad pública que pretende prevalerse de la confidencialidad de sus procedimientos para denegar una solicitud de acceso a información medioambiental debe proceder, en cada caso concreto, a una ponderación de los intereses en juego.

Reproducimos seguidamente el fallo, dando respuesta a cada una de las cuestiones prejudiciales planteadas:

1) El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» puede aplicarse a los ministerios en la medida en que participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o dictámenes, y que tal facultad no está supeditada a que se cumplan los requisitos mencionados en el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, segunda frase, de esa Directiva.

2) El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo no puede ejercitarse una vez que haya concluido el procedimiento legislativo de que se trate.

3) El artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el requisito por él previsto según el cual la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas debe estar dispuesta por la ley puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miem-

bro afectado, de una norma que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental en poder de esas autoridades, siempre y cuando el Derecho nacional defina claramente el concepto de procedimiento, lo que corresponde verificar al juez nacional.

En la **Sentencia de 18 de julio de 2013 (C-514/11)** el TJUE resuelve la petición de decisión prejudicial que se le formula por el Tribunal de lo contencioso-administrativo de Berlín (Alemania) en el marco del litigio entre la entidad privada *Deutsche Umwelthilfe eV* (asociación para la protección del medio ambiente y los consumidores) y la República Federal de Alemania sobre la solicitud de acceso a la información en poder del Ministerio de Economía y Tecnología relacionada con la correspondencia entre dicho Ministerio y los representantes de la industria automovilística alemana con motivo de la concertación que precedió a la adopción de una normativa relativa al certificado de consumo energético. El órgano ministerial, mediante una decisión de 27 de octubre de 2010, se había negado a acceder a la solicitud de la antedicha asociación invocando la disposición de la Ley alemana sobre información en materia de medio ambiente, de 22 de diciembre de 2004, que exime a las autoridades públicas de la obligación de información en materia de medio ambiente cuando intervienen en el marco de la elaboración de un reglamento. Ante estas circunstancias el órgano jurisdiccional alemán plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 2, número 2, [párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 –relativa al acceso del público a la información medioambiental–], ¿debe interpretarse en el sentido de que también constituyen actuaciones en calidad de órgano legislativo las actuaciones de entidades e instituciones que se refieren a la adopción de disposiciones normativas por el Ejecutivo en virtud de una habilitación contenida en una ley parlamentaria?»

2) En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea afirmativa: ¿están tales entidades e instituciones excluidas del concepto de “autoridades públicas” con carácter permanente o sólo hasta que concluya el procedimiento de adopción de las disposiciones normativas?»

El TJUE recuerda aquí la ya comentada Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flahnglas Torgau, si bien para poner de manifiesto que no se ha pronunciado sobre si lo previsto en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2003/4, podría aplicarse también a los ministerios cuando participan en un procedimiento que puede llevar a la adopción de una norma de rango inferior a la ley. Aspecto este último que, en todo caso, correspondería apreciar al órgano jurisdiccional remitente. Así el Tribunal señala que “(A)l no establecer el Derecho de la Unión ninguna precisión acerca de lo que define a una ley o a una norma de rango equivalente a efectos de la aplicación del artículo 2, número 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4, procede, asimismo, añadir que esta apreciación depende del Derecho de los Estados miembros, siempre y cuando no se ponga en entredicho el efecto

útil de dicha Directiva". Por ello a la primera cuestión, el Tribunal responde que "el artículo 2, número 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad que esta disposición otorga a los Estados miembros de no considerar como autoridades públicas, obligadas a conceder el acceso a la información medioambiental que se encuentre en su poder, a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» no puede atañer a los ministerios cuando elaboran y adoptan disposiciones normativas de rango inferior a la ley". Atendiendo a la contundente respuesta dada a la primera cuestión, no procedía responder a la segunda cuestión prejudicial.

2.6. BIOTECNOLOGÍA. DENEGACIÓN DE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CULTIVOS HÍBRIDOS QUE FIGURAN EN EL CATÁLOGO COMÚN APROBADO POR LA COMISIÓN

Sentencia de 6 de setiembre de 2012, asunto *Pioneer Hi Bred Italia v. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (C-36/11)*. En ella el TJUE resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo de Estado italiano en el marco de un litigio principal, en el que la parte actora –*Pioneer Hi Bred Italia*– impugna la Nota nº 3734, de 12 de mayo de 2008 del *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*. Por medio de esa nota se denegaba su solicitud de autorización de cultivos híbridos de maíz genéticamente modificado de la línea MON 810 que, como ya es sabido, figura en el catálogo común aprobado por la Comisión Europea de conformidad con la Directiva 2002/53/CE, "hasta que las regiones adopten normas adecuadas que garanticen la coexistencia entre cultivos convencionales, biológicos y modificados genéticamente, conforme a lo previsto en la Circular del [Ministerio] de 31 de marzo de 2006". Así mismo, la empresa italiana impugnaba la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18/CE en la que se basaba la nota recurrida, al hacer depender la concesión de una autorización para el cultivo de organismos genéticamente modificados en Italia de la adopción de disposiciones nacionales (a nivel regional) que regulen las condiciones para la coexistencia de cultivos genéticamente modificados, convencionales y biológicos.

En este contexto, el Consejo de Estado planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial acerca de la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18. Concretamente, el Tribunal remitente de la cuestión solicitaba que se esclareciesen las obligaciones que se derivan para las autoridades nacionales de un Estado miembro respecto de las solicitudes de autorización de cultivos de organismos genéticamente modificados incluidos en el catálogo común, cuando dichas autoridades pretenden adoptar medidas generales tendentes a garantizar la coexistencia de cultivos genéticamente modificados, convencionales y biológicos, sin que dichas medidas se encuentren efectivamente adoptadas y en vigor.

La cuestión prejudicial se planteaba del modo siguiente:

«Cuando un Estado miembro haya decidido supeditar la concesión de la autorización para cultivar organismos modificados genéticamente (OMG), aun cuando figuren en el

[catálogo común], a medidas de carácter general adecuadas para garantizar la coexistencia con cultivos convencionales o biológicos, ¿debe interpretarse el artículo 26 bis de la [Directiva 2001/18], a la luz de la [Recomendación de 23 de julio de 2003] y de la [Recomendación de 13 de julio de 2010], en el sentido de que, en el período anterior a la adopción de las medidas generales:

a) es obligatorio conceder la autorización cuando tenga por objeto OMG que figuren en el [catálogo común], o bien

b) el examen de la solicitud de autorización debe suspenderse a la espera de que se adopten tales medidas de carácter general, o bien

c) debe concederse la autorización incluyendo disposiciones adecuadas para evitar en cada caso concreto el contacto, incluso involuntario, de los cultivos de OMG con los cultivos convencionales o biológicos vecinos?»

En su respuesta, el Tribunal de Justicia parte de la constatación que pese a que la autorización de la comercialización de las variedades de maíz MON 810 obtenida al amparo de la Directiva 90/220/CEE no había sido renovada conforme a la Directiva 2001/18, su utilización y comercialización seguían estando autorizadas al tratarse de “productos existentes” en el sentido del artículo 20 del Reglamento 1829/2003 (sobre alimentos y piensos modificados genéticamente), y al haber sido incluidas en el catálogo común contemplado en la Directiva 2002/53. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que “en la fase actual del Derecho de la Unión Europea, un Estado miembro no está facultado para supeditar a una autorización nacional basada en consideraciones de protección de la salud o del medio ambiente, el cultivo de OMG autorizados en virtud del Reglamento 1829/2003 e incluidos en el catálogo común con arreglo a la Directiva 2002/53” (69), salvo en los casos expresamente contemplados en la propia normativa de la Unión. Ello sería el caso, en línea de principio, de las medidas de coexistencia de cultivos genéticamente modificados, con los convencionales o biológicos adoptadas al amparo del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18. Sin embargo, el Tribunal de Justicia también considera que la facultad conferida por esta disposición a los Estados Miembros no les permite suspender provisionalmente la autorización de comercialización y cultivo de los organismos genéticamente modificados obtenida de conformidad con el Reglamento 1829/2003 y la Directiva 2002/53, hasta que dichas medidas de coexistencia hayan sido adoptadas y estén en vigor. Considera el Tribunal que una interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 en ese sentido permitiría que la suspensión de la autorización de comercialización y cultivo se prolongase en el tiempo, produciendo resultados contrarios a los perseguidos por el Reglamento 1829/2003 y la Directiva 2002/53.

El TJUE concluye que señalando que en definitiva, “el artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 únicamente puede dar lugar a restricciones, o incluso a prohibiciones geográficamente delimitadas, por efecto de medidas de coexistencia efectivamente adoptadas respetando la finalidad de dichas medidas. Por consiguiente, esta disposición no permite a los Estados miembros

adoptar una medida como la controvertida en el procedimiento principal, que, a la espera de que se adopten medidas de coexistencia, prohíbe de manera general el cultivo de OMG autorizados en virtud de la normativa de la Unión e incluidos en el catálogo común” (75).

Siguiendo la anterior Sentencia del TJUE, no está de más hacer referencia a su **Auto de 8 de mayo de 2013 (C-542/12)**, en donde la Corte europea resuelve una petición de decisión prejudicial del Tribunal de Pordenone (Italia) sobre la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18/CE, sobre liberalización intencional en el medio ambiente de Organismos Modificados Genéticamente (OMG). La solicitud es formulada en el marco de un proceso penal incoado contra el Sr. Giorgio Fidenato por el cultivo de maíz genéticamente modificado (“maíz MON 810”) sin haber obtenido la autorización prevista por la legislación italiana. El TJUE retoma su jurisprudencia sobre este controvertido tema (entre ellas la antes comentada Sentencia de 6 de setiembre de 2012 en el asunto Pioneer Hi Bred Italia), recordando que el Derecho europeo se opone a que se someta a procedimientos nacionales de autorización previa el cultivo de OMG cuyo comercialización se permite por parte del Reglamento (CE) 1829/2003, siendo, además, incluido en el catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas contenido en la Directiva 2002/53/CE.

El Tribunal concluye que el artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 debe interpretarse en el sentido que no permite a un Estado someter el cultivo de dichas variedades de OMG a procedimientos de autorización previa cuya finalidad sea establecer medidas de coexistencia que pretendan evitar la presencia accidental de aquellos en otros cultivos.

3. FAUNA Y FLORA

En su **Sentencia de 16 de febrero de 2012 (C-182/10)**, el Tribunal de Justicia conoce de la petición de decisión prejudicial formulada por la *Cour constitutionnelle* belga para la interpretación de determinados artículos del Convenio de Aarhus, de la Directiva 85/337, sobre evaluación de proyectos, y de la Directiva 92/43, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. En el fallo se contiene una declaración sobre el valor interpretativo de la guía del referido Convenio, señalando que aunque para la interpretación de los artículos 2, apartado 2, y 9, apartado 4, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente se puede tomar en consideración la Guía de aplicación de ese Convenio, dicha Guía no tiene sin embargo ninguna fuerza obligatoria y carece del alcance normativo inherente a las disposiciones del referido Convenio.

El artículo 2, apartado 2, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, deben interpretarse en el sentido de que únicamente están

excluidos del ámbito de aplicación respectivo de ambas disposiciones los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dichas disposiciones se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios. A este respecto –añade–, un acto legislativo que no haga sino “ratificar” pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a manifestar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación respectivo del citado Convenio y de dicha Directiva.

Sobre los artículos 3, apartado 9, y 9, apartados 2 a 4, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, según su modificación por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que:

“- cuando un proyecto que esté comprendido en el ámbito de aplicación de estas disposiciones se adopte mediante un acto legislativo, la cuestión de si dicho acto legislativo responde a los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 5, de la citada Directiva debe poder someterse, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales, a un órgano jurisdiccional o a un órgano independiente e imparcial establecido por la ley;

- en el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional nacional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito en el guión precedente y deducir las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo”.

Por su parte, el artículo 6, apartado 9, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337, según su modificación por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que no exigen que la propia decisión contenga las razones por las que la autoridad competente ha decidido que ésta era necesaria. No obstante, dice el TJ, en el supuesto de que lo solicite una persona interesada, la autoridad competente está obligada a comunicarle los motivos por los que se ha adoptado dicha decisión o las informaciones y los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada.

Finalmente, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE debe interpretarse en el sentido de que no permite que una autoridad nacional, aun si es legislativa, autorice un plan o un proyecto sin haberse asegurado de que no perjudicará la in-

tegridad del lugar afectado. Y el artículo 6, apartado 4, de la misma, debe ser interpretado en el sentido de que la realización de “una infraestructura destinada a acoger un centro administrativo no puede considerarse, por principio, como una razón imperiosa de interés público de primer orden”, incluidas razones de índole social o económica en el sentido de esa disposición, apta para justificar la realización de un plan o de un proyecto que perjudique la integridad del lugar afectado.

Mediante la **Sentencia de 7 de febrero de 2013 (C-517/11)**, el TJUE conoce del recurso la Comisión Europea por el incumplimiento de la República Helénica de la Directiva 92/43/CEE, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, al no haber adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies para las que se había previsto una zona de protección especial. De igual modo, se declara el incumplimiento al no haberse establecido un sistema colector y de tratamiento de las aguas urbanas residuales para la aglomeración de Langadas.

Como último pronunciamiento del TJUE a considerar tenemos la **Sentencia de 11 de abril de 2013 (C-258/11)**, fruto de una petición de decisión prejudicial presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Sweetman, *Ireland*, el *Attorney General* y el *Minister for the Environment, Heritage and Local Government* (Ministro de Medio Ambiente, Patrimonio y Administraciones Locales), por un lado, y el *An Bord Pleanála* (Consejo nacional de ordenación del territorio) apoyado por el *Galway County Council* y el *Galway City Council*, por otro, en relación con la decisión del An Bord de autorizar el proyecto de la carretera N6 de circunvalación de la ciudad de Galway. La petición tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE (Directiva hábitats). La Corte Suprema irlandesa plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Cuáles son los criterios jurídicos que debe aplicar la autoridad competente para valorar la posibilidad de que un plan o proyecto como el descrito en el artículo 6, apartado 3, de la [Directiva sobre los hábitats] cause “perjuicio a la integridad del lugar”?»

2) ¿Tiene la aplicación del principio de cautela como consecuencia que ese plan o proyecto no pueda ser autorizado si, en caso de aprobarse, pudiera causar la pérdida permanente e irrecuperable de la totalidad o parte del hábitat en cuestión?

3) ¿Cuál es la relación, en caso de que exista, entre el artículo 6, apartado 4, [de esta Directiva] y la adopción de la decisión, en virtud del [citado] artículo 6, apartado 3, de que el plan o el proyecto no causará ningún perjuicio a la integridad del lugar en cuestión?»

En su sentencia, el TJ declara que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto sin relación directa con la gestión de un lugar o que no sea necesario, causará perjuicio a la inte-

gridad de dicho lugar si puede impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un hábitat natural prioritario cuya conservación haya justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de LIC (lugares de importancia comunitaria), en el sentido de esta Directiva. A los efectos de esta apreciación procede aplicar el principio de cautela (48).

LISTA DE SENTENCIAS REFERIDAS

Enero 2012-Diciembre 2013

Relación temática:

Contaminación / Calidad del aire / Prevención y control integrados de la contaminación / Aguas residuales / Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero / Residuos

- Sentencia de 1 de febrero de 2012 (T-237/09)
- Sentencia de 29 de marzo de 2012 (C-1/11)
- Sentencia de 24 de mayo de 2012 (C-97/11)
- Sentencia de 19 de julio de 2012 (C-565/10)
- Sentencia de 15 de noviembre de 2012 (C-34/11)
- Sentencia de 19 de diciembre de 2012 (C-68/11)
- Sentencia de 3 de octubre de 2013 (C-113/12)
- Sentencia de 17 de octubre de 2013 (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11)
- Sentencia de 12 de diciembre de 2013 (C-241/12 y C-242/12)
- Sentencia de 12 de diciembre de 2013 (C-292/12)

Directiva marco de aguas / Planes hidrológicos / Traspase de recursos hídricos

- Sentencia de 21 de junio de 2012 (C-223/11)
- Sentencia de 11 de setiembre de 2012 (C-43/10)
- (E)* Sentencia de 4 de octubre de 2012 (C-403/11)
- (E)* Sentencia de 24 de octubre de 2013 (C-151/12)
- Sentencia de 7 de noviembre de 2013 (C-23/13)

Evaluación ambiental

- Sentencia de 28 de febrero de 2012 (C-41/11)
- Sentencia de 14 de marzo de 2013 (C-420/11)
- Sentencia de 21 de marzo de 2013 (C-244/12)
- Sentencia de 18 de abril de 2013 (C-463/11)

Acceso del público a la información en materia medioambiental / Aplicación del Convenio de Aarhus

- Sentencia de 14 de febrero de 2012 (C-204/09)
- Sentencia de 16 de febrero de 2012 (C-182/10)

- Sentencia de 18 de julio de 2013 (C-514/11)

Biotecnología

- Sentencia de 6 de setiembre de 2012 (C-36/11)
- Auto de 8 de mayo de 2013 (C-542/12)

Fauna y flora

- Sentencia de 16 de febrero de 2012 (C-182/10)
- Sentencia de 7 de febrero de 2013 (C-517/11)
- Sentencia de 11 de abril de 2013 (C-258/11)

* Sentencia que tiene como destinataria al Reino de España

