

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 30 de mayo de 2006¹

I. Introducción

1. La Comisión de las Comunidades Europeas pretende en este proceso, instado al amparo del artículo 226 CE, que el Tribunal de Justicia declare el incumplimiento por la República Italiana de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 1 a 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,² en la redacción de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.³
2. Se achacan al Estado miembro dos infracciones por consentir el funcionamiento de plantas de reciclado, sin sujetarlas a una investigación de su impacto. Una de las inobservancias, de carácter abstracto, trae causa de la normativa nacional, que dispensa de esa exigencia a los recintos para la valorización⁴ de residuos autorizados por un trámite simplificado. La otra, de talante singular, se refiere a una factoría, emplazada en Massafra, provincia de Tarento, para la obtención de energía eléctrica a partir de la incineración de combustible derivado de esos materiales y de biomasa.
3. Para la resolución de la contienda se ha de tener también presente la Directiva 75/442/CE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos,⁵ modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991.⁶

1 — Lengua original: español.

2 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

3 — DO L 73, p. 5.

4 — Este término describe la acción y el efecto de valorizar, que, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, sólo admite tres acepciones, para señalar el precio de las cosas, reconocer el mérito de las personas y aumentar el valor de algo. En el derecho comunitario se le ha dotado de otro contenido en relación con los residuos, para aludir a toda operación tendente a que los materiales sobrantes desempeñen una función útil y sustituyan el uso de otros materiales que hubieran de emplearse para ese cometido, fomentando la preservación de los recursos naturales.

5 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.

6 — DO L 78, p. 32.

II. El marco jurídico

6. Según el artículo 2, apartado 1:⁷

A. *El derecho comunitario*

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos importantes en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

1. La Directiva 85/337

7. El artículo 4⁸ ordena que:

4. Esta Directiva quiere evitar el deterioro medioambiental, ponderando preventivamente las consecuencias de cualquier actividad (considerandos primero y sexto; artículo 1, apartado 1).

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2,^[9] los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

5. Se entiende por «proyecto» la realización de operaciones de construcción o de otras instalaciones u obras, así como las intervenciones en el entorno o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo. Se llama «maestro de obras» a la persona que solicita el permiso para una actuación privada y a la Administración que impulsa una pública. Finalmente, la autorización consiste en la decisión que confiere al maestro de obras el derecho a llevar a cabo los trabajos (artículo 1, apartado 2).

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán:

a) mediante un estudio caso por caso, o

⁷ — Redactado por la Directiva 97/11.

⁸ — Resultante también de la modificación de 1997.

⁹ — Este apartado permite, en situaciones excepcionales, descartar la aplicación de la Directiva.

- b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro,

tratamiento químico o almacenamiento bajo tierra», mientras que el anexo II trataba, en el punto 11, letra c), de las «instalaciones de eliminación de residuos industriales y basura (que no sean las mencionadas en el anexo I)».

si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

3. Cuando se examine caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III.

4. Los Estados miembros velarán por que el público pueda tener acceso a las resoluciones de las autoridades competentes en virtud del apartado 2.»

8. El anexo I del texto originario de la Directiva se ocupaba, en el punto 9, de las «instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos mediante incineración,

9. Tras la Directiva 97/11, el citado punto 9 del anexo I alude a las «instalaciones para deshacerse de residuos peligrosos (es decir, residuos a los que se aplica la Directiva 91/689/CEE ^[10]) mediante incineración, tratamiento químico, como se define en el epígrafe D9 del anexo II A de la Directiva 75/442/CEE, o almacenamiento bajo tierra». El punto 10 incorpora las «instalaciones para deshacerse de residuos no peligrosos mediante la incineración o tratamiento químico, como se define en el epígrafe D9 del anexo II A de la Directiva 75/442/CEE, con una capacidad superior a cien toneladas diarias».

10. El contenido de la letra c) del punto 11 del anexo II pasó a la letra b), quedando del siguiente tenor: «instalaciones para deshacerse de los residuos (proyectos no incluidos en el anexo I)».

2. La Directiva 75/442

11. Esta Directiva, preocupada, como se infiere de los considerandos segundo a

10 — Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20).

quinto y séptimo, por la naturaleza y la calidad de vida, promueve la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos, al obtener materias primas y energía (artículo 3).

una posibilidad de valorización»). Ambos documentos precisan que, de conformidad con el artículo 4, no se ha de poner en peligro la salud humana ni utilizar cauces o métodos que puedan causar perjuicios al medio físico.¹¹

12. El artículo 1 facilita en la letra a) el concepto de «residuo» y en la letra b) de la versión inicial extiende el de «gestión» a:

- «la recogida, la clasificación, el transporte y el tratamiento de los residuos, así como su almacenamiento y su depósito sobre o bajo tierra»;
- «las operaciones de transformación necesarias para su reutilización, su recuperación o su reciclaje».

15. Los artículos 9 y 10 supeditan a previa autorización las ocupaciones relacionadas en los dos anexos, requisito del que el artículo 11 descarga a las empresas que eliminen *in situ* sus propios sobrantes y a las que se dediquen a valorizarlos, ya sean suyos o ajenos. La dispensa se subordina a que la Administración adopte pautas generales para cada actividad, con fijación de los tipos y de las cantidades admisibles de residuos, y a que se satisfagan las garantías del referido artículo 4 de la Directiva. Además, estas empresas deben registrarse ante las autoridades competentes.

13. La Directiva 91/156 enmendó la noción de «gestión», para comprender, con arreglo a la nueva letra d) del artículo 1, «la recogida, el transporte, la *valorización* y la *eliminación* [...]».

B. El derecho italiano

14. Las letras e) y f) de este artículo 1 describen las dos últimas acciones, remitiéndose a los anexos II A («operaciones de eliminación») y II B («operaciones que dejan

16. La trasposición de la Directiva 85/377 al ordenamiento italiano cristalizó en el

11 — Este precepto señala que, en particular, se evitará «crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, para la fauna y la flora», «provocar incomodidades por el ruido o los olores» y «atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés».

artículo 6 de la Ley 349, de 8 de julio de 1986,¹² y en las normas que lo desarrollan.

17. Años más tarde, la Ley 146, de 22 de febrero de 1994,¹³ encargó al Gobierno, en el artículo 40, apartado 1, que, dentro de los sesenta días siguientes a su entrada en vigor, indicara las condiciones, los criterios y las reglas técnicas para medir el impacto ambiental de las obras enumeradas en el anexo II de la Directiva.

18. El Decreto del presidente de la República de 12 abril de 1996¹⁴ consumó el mandato y sujetó en el artículo 1, apartado 3, a dicha prevención las intervenciones del anexo A, entre las que se cuentan las industrias de incineración y de tratamiento de residuos urbanos con capacidad superior a cien toneladas por día [letra i)].

19. El artículo 3 del Decreto del presidente del Consejo de ministros, de 3 de septiembre de 1999,¹⁵ cambió algunos aspectos del anexo A; las letras i) y l) quedaron con el siguiente contenido:

«i) Instalaciones de eliminación y de valorización de residuos peligrosos mediante las operaciones del anexo B y del anexo C, puntos R 1 a R 9, del Decreto legislativo n° 22, de 5 de febrero de 1997,¹⁶ con exclusión de las instalaciones de valorización sujetas a los procedimientos simplificados de los artículos 31 y 33 del mencionado Decreto legislativo.

[...]

l) Instalaciones de eliminación y de valorización de residuos no peligrosos, de una capacidad superior a cien toneladas por día, mediante las operaciones de incineración o de tratamiento del anexo

12 — Ley sobre la *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (Gaceta Ufficiale della Repubblica Italiana —en lo sucesivo, «GURI»—, suplemento ordinario n° 59, de 15 de julio de 1986).

13 — Esta Ley lleva por título *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee* — Legge comunitaria 1993 (GURI, suplemento ordinario al n° 52, de 4 de marzo de 1994).

14 — *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale* (GURI, serie general, n° 210, de 7 de septiembre de 1996, p. 28).

15 — *Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale* (GURI, serie general, n° 302, de 27 de diciembre de 1999).

16 — *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio* (Decreto Ronchi). *Testo coordinato* (GURI, suplemento ordinario al n° 33, de 15 de febrero de 1997).

B, puntos D 2 y D 8 a D 11, y del anexo C, puntos R 1 a R 9, del Decreto legislativo n° 22, de 5 de febrero de 1997, con exclusión de las instalaciones de valorización sometidas a los procedimientos simplificados de los artículos 31 y 33 del mencionado Decreto legislativo.»

20. Estos últimos artículos, que describen las características de los materiales y de las labores para beneficiarse del citado trámite especial, fueron desarrollados por el Decreto del Ministerio de Medio Ambiente de 5 de febrero de 1998.¹⁷ La sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2004, Comisión/Italia,¹⁸ resolvió que este Estado miembro había incumplido las obligaciones que le imponía la Directiva 75/442, al no fijar en tal Decreto las dosis máximas tolerables de desechos.

III. La vía administrativa previa

21. El 22 de agosto y el 12 de noviembre de 2001 la Comisión pidió a las autoridades italianas información sobre el respeto de la Directiva 85/337 en dos proyectos de instalaciones en el municipio de Massafra: una,

para la preselección de residuos sólidos urbanos y para la producción de combustible con sus restos; la otra, para generar energía eléctrica a partir de dicho comburente y de biomasa por cremación.

22. La anterior petición, discutida en una reunión mantenida en Roma el 24 y el 25 de enero de 2002, así como en dos cartas de 30 de enero y de 20 de febrero siguientes de los delegados del Gobierno italiano, indujo a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión a pensar que la planta eléctrica, con una producción que rebasaba las cien toneladas por día, no trataba elementos peligrosos.

23. Según las aclaraciones suministradas, no se exigió la estimación del impacto ambiental de ambas plantas, porque se las consideró favorecidas por la excepción del anexo A, letra I), del Decreto del presidente de la República de 12 de abril de 1996, en la redacción dada por el artículo 3, apartado 1, del Decreto del presidente del Consejo de ministros de 3 de septiembre de 1999, y se les aplicó la fórmula simplificada de los artículos 31 y 33 del Decreto legislativo de 5 de febrero de 1997.

24. La Comisión dirigió el 18 de octubre de 2002 y el 11 de julio de 2003 dos requerimientos a la República Italiana, cuyas

¹⁷ — *Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (GURI, suplemento ordinario al n° 88, de 16 de abril de 1998).

¹⁸ — Asunto C-103/02 (Rec. p. I-9127).

explicaciones no encontró convincentes, por lo que el 16 de diciembre de 2003 le remitió un dictamen motivado, en el que le imputaba haber faltado a los compromisos resultantes del artículo 2, apartado 1, y del artículo 4, apartados 1 a 3, de la Directiva 85/337 y donde le otorgaba un plazo de dos meses para ajustarse a sus términos.

- exime de evaluación algunos proyectos incluidos en el anexo I de la Directiva 85/337 (valorización de residuos con una capacidad superior a cien toneladas por día), si pueden beneficiarse del cauce simplificado del artículo 11 de la Directiva 75/442;

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia y la posición de las partes

25. La Comisión ha interpuesto este recurso el 25 de noviembre de 2004, solicitando del Tribunal de Justicia la declaración de que la República Italiana ha infringido los aludidos preceptos, por:

- no tasar las secuelas de una actividad del anexo I de la Directiva 85/337 (la incineradora de Massafra);

- emplea un criterio inadecuado para apreciar si ha de medirse el impacto de una explotación del anexo II de la repetida Directiva 85/337, auspicando que no se analicen actuaciones con notables repercusiones.

26. El Gobierno italiano contestó a la demanda el 3 de marzo de 2005, cruzándose los contendientes escritos de réplica y de dúplica el 18 de abril y el 8 de junio del mismo año.

- adoptar una normativa [el anexo A, letras i) y l), del Decreto del presidente de la República de 12 de abril de 1996, según el texto del artículo 3, apartado 1, del Decreto del presidente del Consejo de ministros de 3 de septiembre de 1999] que:

27. En la vista, celebrada el 25 de abril pasado, los representantes de la Comisión y de la República demandada han ratificado sus respectivas posiciones.

28. Para la demandante, la incineradora de Massafra, con una capacidad de más de cien toneladas diarias, se integra en el anexo I, punto 10, en tanto que la otra planta forma parte del anexo II, punto 11, letra b), ambos de la Directiva 85/337. En estas circunstancias, la autorización de la primera debió condicionarse a una comprobación de su incidencia medioambiental y la de la segunda, al menos, a un examen con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la propia Directiva.

29. En su opinión, el origen del conflicto se centra en la regulación italiana, que permite a las operaciones de valorización eludir la Directiva con la disculpa de que se sujetan al procedimiento especial de los artículos 31 y 33 del Decreto legislativo de 5 de febrero de 1997.

30. Razona que la Directiva 85/337 rige para los recintos de tratamiento de residuos capaces de afectar seriamente al entorno, ya los supriman, ya los recuperen; añade que la Directiva 75/442, en su versión inicial, con la denominación «eliminación» se refería tanto a la eliminación propiamente dicha, como al reciclaje; y subraya la autonomía de esa noción en el marco de la Directiva 85/337, comprensiva también de la «valorización».

31. Llama la atención sobre la Directiva 75/442, destinada a proteger la salud y los ecosistemas frente a la «eliminación» o a la «valorización».

32. El Gobierno italiano niega las imputaciones e interesa que la pretensión de la actora se desestime. Sostiene que las actividades de «eliminación» quedan al margen de la Directiva 85/337, rechazando, a la luz de la Directiva 75/442, su asimilación a las de «valorización». Para justificar este planteamiento, apela al carácter técnico de ambas Directivas, singularmente de sus anexos, y a la coordinación lingüística entre las diferentes normas comunitarias en materia de tutela medioambiental.

33. Igualmente hace valer que, cuando las emisiones de las labores de valorización respetan los límites de la ordenación comunitaria, no se necesita una medición de sus efectos en la naturaleza, pues su razón de ser radica, precisamente, en protegerla.

34. Argumenta que, mientras la armonización comunitaria dispensa de un estudio de sus repercusiones a todas las labores de valorización, el sistema italiano sólo exceptúa las autorizables por el trámite abreviado, por lo que se muestra más restrictivo.

V. Análisis de los incumplimientos denunciados

35. El conflicto suscitado en este recurso ha de zanjarse observando las interacciones entre la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental y la relativa a los residuos. Se trata de saber si, como defiende Italia, la Directiva 85/337 no rige los cometidos de valorización, de modo que los Estados miembros gozan de libertad para excluirlos de ese escrutinio preliminar.

36. La controversia atiende a las dos Directivas citadas después de su revisión; sin embargo, dados los términos del debate, no pueden obviarse sus textos iniciales, que iluminan el sendero hacia la resolución y proporcionan las pautas interpretativas pertinentes.

37. La pesquisa ha de arrancar con la indagación del objetivo de la Directiva 85/337, a fin de acotar su ámbito de aplicación.

A. El fundamento de la Directiva 85/337: la protección del medio ambiente

38. El Acta Única Europea situó la tutela del entorno natural en el centro de las compe-

tencias de la Unión, inspirándolas y conformándolas,¹⁹ hasta el extremo de merecer el calificativo de «diseño esencial del sistema».²⁰ Este empeño tuitivo ha abierto un cauce para que el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, reconozca principios que, como el de precaución y el de acción preventiva, subyacen en amplias parcelas del derecho comunitario.

39. La Directiva 85/337 sirve a ambos principios,²¹ cuando exige que, antes de autorizarse, las actuaciones susceptibles de afectar al medio se evalúen,²² distinguiendo dos momentos. En uno, se investiga si los trabajos planificados provocan consecuencias significativas; en el otro, se aprecia esa incidencia.²³

19 — Según recordó la sentencia de 11 de junio de 1991 Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartados 22 y 24.

20 — Empleo esta expresión en el punto 59 de las conclusiones de 26 de mayo de 2005, en el asunto en el que se dictó la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo (C-176/03, Rec. P. I-7879).

21 — Aludidos en el segundo considerando de la Directiva 97/11, como resaltó la sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/España (C-332/04, no publicada en la Recopilación), apartado 57. Sorprende el entendimiento «descafeinado» de la Directiva 85/337 expuesto en la vista por el representante del Gobierno italiano, para quien, al parecer, el Acta Única Europea, las consecuentes modificaciones del Tratado CE y la Directiva 97/11 son meras anécdotas, carentes de relevancia.

22 — Así se deduce de las sentencias de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 45; y de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 42.

23 — Expongo estas ideas en las conclusiones de 8 de enero de 2004 y de 14 de julio de 2005, recaídas, respectivamente, en los asuntos Comisión/Italia (sentencia de 10 de junio de 2004, C-87/02, Rec. p. I-5975) y Comisión/Reino Unido (sentencia de 4 de mayo de 2006, C-98/04, aún no publicada en la Recopilación).

40. Existen quehaceres en el anexo I de la Directiva, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 4, que, por presunción legal, repercuten significativamente en la naturaleza, razón que reclama, sin excusa, tasar su alcance.

41. Por el contrario, la influencia de otros no se vislumbra tan clara, incumbiendo a los Estados miembros acordar si han de ceñirse a los artículos 5 a 10. Así ocurre con las ocupaciones relacionadas en el anexo II, de cuya lista los Estados escogen las que deban ponderarse, bien caso por caso, bien a través de los criterios o los umbrales oportunos, bien mediante ambos métodos, conforme a los parámetros señalados en el anexo III (artículo 4, apartados 2 y 3); poseen, pues, una cierta autonomía para seleccionar las faenas del anexo II que merecen una apreciación de su importancia ambiental, con especial atención a sus dimensiones, su naturaleza y su localización.²⁴

42. De cualquier manera, esa facultad conoce un límite en el artículo 2, apartado 1, de la repetida Directiva 85/337, que precisa su objetivo básico, de suerte que las acciones

de fuerte impacto se supediten siempre a un diagnóstico de sus repercusiones.²⁵ Por esta circunstancia, cuando la determinación se realiza de forma previa, mediante umbrales y criterios abstractos, resulta obligado verificar, en la fase de ejecución, si, por sus características, un proyecto acarrea relevantes consecuencias para el medio. En esta tesitura se vuelve, pues, a la regla general: tras la pertinente comprobación, las secuelas notables han de evaluarse.

43. En otras palabras, el efecto útil de la Directiva 85/337 no exime del correspondiente análisis ninguna operación de esa índole,²⁶ de modo que, por muy elástica que se diseñe la discrecionalidad de los poderes públicos nacionales, el derecho comunitario repudia toda actividad sin previo control y, si ha lugar, sin medición de las alteraciones que produce.

44. Con esta amplitud de miras, destacada por la jurisprudencia,²⁷ ha de esclarecerse el dilema planteado, que, como he apuntado,

24 — Sentencias de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartados 65 a 67; de 13 de junio de 2002, Comisión/España (C-474/99, Rec. p. I-5293), apartado 31; y de 16 de marzo 2006, Comisión/España, referenciada en la nota 21, apartado 76.

25 — Siguen esta línea las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 50; de 22 de octubre de 1998, Comisión/Alemania (C-301/95 Rec. p. I-6135), apartado 45; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros, ya citada, apartados 36 y 45; de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 64; y de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia, citada en la nota 23, apartado 44.

26 — Sentencias WWF y otros, apartado 45; y Comisión/Italia, apartado 44, reflejadas ambas en la nota anterior.

27 — La sentencia Kraaijeveld y otros, antes citada, apartados 31 y 39, y la de 16 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-227/01, Rec. p. I-8253), apartado 46, subrayaron la extensión del ámbito de aplicación de la Directiva.

reside en dilucidar si la valorización de residuos requiere analizar su impacto ambiental.

particularidad sirve al Estado miembro demandado para defender que, cuando la Directiva 85/337 incorpora los términos «instalaciones de eliminación», lo hace en sentido estricto, pues alude únicamente a las destinadas a la supresión de los residuos.

B. La evolución terminológica en las Directivas 85/337 y 75/442

45. La redacción primigenia de la Directiva 85/337 empleó en sus anexos la fórmula «instalaciones de eliminación» referida a los residuos, pero, después de la reforma de 1997, la sustituyó por la expresión sinónima «instalaciones para deshacerse».²⁸

46. A su vez, el texto inicial de la Directiva 75/442 incorporó, en español, el término «gestión» [artículo 1, letra b)] de los residuos, comprensivo de la recogida, la clasificación, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito, así como de las transformaciones necesarias para su reutilización, su recuperación o su reciclaje. Sin embargo, otras versiones como la francesa («élimination»), la italiana («smaltimento»), la inglesa («disposal») y la alemana («Beseitigung») acuden a significantes equivalentes al castellano «eliminación». Esta

47. No comparto esa idea. De entrada, una acepción estrictamente literal de las normas en cuestión conduce a la solución opuesta. En la primera versión de la Directiva 75/442, la «gestión» («élimination», «smaltimento», «disposal» o «Beseitigung») engloba acciones específicas de eliminación y otras de distinto cariz, tales como la reutilización, la recuperación y el reciclaje, que la Directiva 91/156 califica, años más tarde, de «valorización».

48. La Directiva 75/442, modificada por esa Directiva 91/156, acoge en la noción de «gestión» («gestion» en francés; «gestione» en italiano; «management» en inglés; «Bewirtschaftung» en alemán) la recolección, el transporte, la «valorización» y la «eliminación» («valorisation» y «élimination»; «ricupero» y «smaltimento»; «recovery» y «disposal»; «Verwertung» y «Beseitigung») y delimita estos dos últimos menesteres por remisión a las labores que enumera en los anexos II B y II A, respectivamente.

28 — En las primeras versiones francesa, inglesa y alemana aparecía «installations d'élimination», «disposal installations» y «Abfallbeseitigungsanlagen», respectivamente, expresiones mantenidas en las ediciones de 1997. La italiana cambió el sustantivo «eliminazione» por «smaltimento», con igual significación.

49. Por tanto, no se ha de avalar la exégesis que defiende el Gobierno italiano, al ensam-

blar lingüísticamente los textos originarios de ambas Directivas, pues este encaje conduce a un desenlace contrario al perseguido, ya que la «eliminación» («gestión» en la traducción española) de la Directiva 75/442 alcanza también tareas de «valorización».

50. Cabría argumentar que, después de diferenciar en la reforma de 1991 de la Directiva sobre residuos entre «eliminación» y «valorización», la Directiva relativa al impacto ambiental, una vez reformada en 1997, conservó sólo el sustantivo «eliminación», indicio de que el legislador quiso dejar la «valorización» fuera de su ámbito.

51. No obstante, creo que un entendimiento tal, además de obstaculizar el desarrollo de esta última Directiva, la 85/337, de cuya amplitud ya he dado cuenta, negaría la esencia propia de la Directiva 75/442, según la interpreta el Tribunal de Justicia.

C. «Valorización» *versus* «eliminación»

52. Este binomio se encuentra en el corazón de la legislación comunitaria sobre la mate-

ria.²⁹ Toda actuación que afecte a los residuos ha de conceptuarse de «eliminación» o de «valorización», nociones definidas en los anexos II A y II B, siendo usual que un mismo trabajo se encuadre lógicamente en ambos listados, aunque normativamente no puede recibir de manera simultánea los dos calificativos. Conviene un análisis singular de cada supuesto, a la luz de los objetivos de la Directiva, para decidir la opción correcta.³⁰

53. Con la «valorización» se persigue que los materiales sobrantes desempeñen una función útil y sustituyan el uso de otros que hubieran de emplearse para ese cometido, fomentando la preservación de los recursos naturales.³¹ La «eliminación» evoca la idea de «prescindir», de «desprenderse» de algo, de forma ordenada, para no recuperarlo.³²

54. El fin, no la herramienta, marca la diferencia, por lo que ha de rechazarse un esquema simplista como el propuesto por el

29 — El abogado general Jacobs enfatiza esta nota en las conclusiones de 15 de noviembre de 2001, en el asunto en el que se dictó la sentencia de 27 de febrero de 2002, ASA (C-6/00, Rec. p. I-1961), puntos 5 y 77.

30 — La sentencia ASA se manifestó de manera parecida (apartados 63 y 64). También la sentencia de 3 de abril de 2003, SITA (C-116/01, Rec. p. I-2969), apartados 40 y 41.

31 — Apartado 69 de la sentencia ASA. En el mismo sentido, las sentencias de 13 de febrero de 2003, Comisión/Alemania (C-228/00, Rec. p. I-1439) y Comisión/Luxemburgo (C-458/00, Rec. p. I-1553), apartados 45 y 36, respectivamente.

32 — No debe confundirse la «eliminación» con el «abandono», al que alude el artículo 4, párrafo segundo, de la Directiva 75/442, para prohibirlo, junto con el vertido y la «eliminación incontrolada». Puede consultarse la sentencia de 11 de noviembre de 2004, Niselli (C-457/02, Rec. p. I-10853), apartados 38 y 39.

Gobierno italiano, con arreglo al que las faenas de valorización, en principio menos perjudiciales para el medio físico, quedan al margen de la Directiva 85/337. La mera lectura de los referidos anexos evidencia la incorrección de tal sugerencia, pues, a título de ejemplo, se consideran «valorización» técnicas, como la recuperación o la regeneración de disolventes, potencialmente más lesivas que otras conceptuadas de «eliminación», como ciertos tratamientos biológicos o el depósito en el suelo o en su interior.

56. Así pues, aunque probablemente la «valorización» favorezca más a la naturaleza que la «eliminación», no es inofensiva, por lo que también exige cautelas, como las diseñadas en la Directiva 85/337.

57. Nada autoriza la tesis del Estado miembro demandado, propiciatoria de desenlaces repudiados por esta Directiva, al dejar fuera de su ámbito una categoría de acciones eventualmente lesivas, sin comprobar, con carácter individualizado, su relevancia, con el inadecuado argumento de que, por norma, no perjudican la calidad de vida.³⁵

55. La tutela medioambiental justifica la Directiva 75/442 y su modificación de 1991,³³ impulsando la «valorización», más ventajosa que la «eliminación», pero no por su inocuidad, sino porque, con la reutilización, se protegen mejor los recursos naturales.³⁴

D. La incineradora de Massafra

58. Esta planta genera energía eléctrica a partir de la quema de biomasa y de combustible derivado de residuos, con una capacidad superior a cien toneladas por día; está comprendida en el anexo I, punto 10, de la Directiva 85/337, tras la revisión de 1997,

33 — La sentencia de 18 de abril de 2002, *Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Rec. p. I-3533), destacó que el objetivo de la Directiva 75/442 reside en «la protección de la salud del hombre y del medio ambiente, contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos», recordando el papel del artículo 174 CE, apartado 2, que orienta la política comunitaria hacia un elevado nivel de conservación de los ecosistemas, basándose en los principios de precaución y de prevención. En términos idénticos se expresó la sentencia *Niselli*, apartado 33.

34 — Por estos motivos, el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva 75/442, en la redacción de 1991, anima a los Estados miembros a incentivar «la valorización de los residuos por reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias», así como su utilización en cuanto fuente de energía.

35 — La sentencia de 7 de septiembre de 2004, *Landelijke Vereniging y otros* (C-127/02, Rec. p. I-7405), apoyándose en el principio de precaución, defendió que, si se duda de la importancia de las secuelas de una actuación, procede calcularlas (apartado 44).

por lo que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, debió supeditarse a una medición de su impacto.

las que opere la exoneración; y 2º) se reúnan las condiciones del artículo 4 de la propia Directiva, es decir, no se ponga en peligro la salud humana ni se deteriore el medio ambiente.

59. En esta coyuntura, estimo incontestable el primer incumplimiento denunciado por la Comisión, ya que las autoridades italianas han consentido la construcción y el funcionamiento de una explotación que exigía una investigación de su incidencia medioambiental.

61. Para que la exclusión se aplique han de concurrir ambos requisitos,³⁷ aunque el último es el relevante para este recurso.

62. La Comisión se queja de que, al exonerar del análisis de sus repercusiones o de la evaluación a las factorías de valorización que se benefician del procedimiento abreviado, la República Italiana desconoce los compromisos de la Directiva 85/337.

E. Las instalaciones de valorización del procedimiento simplificado

60. La reforma en el año 1991 de la Directiva 75/442 auspició un trámite especial en el artículo 11 y dispensó de autorización tanto a las factorías, como a las empresas «valorizadoras»,³⁶ siempre que: 1º) se adopten normas generales para cada actividad, con fijación de los tipos y de las cantidades de residuos, así como de las circunstancias en

63. Ese cauce más sencillo, regulado en los artículos 31 y 33 del Decreto legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997, constituye la trasposición al derecho italiano del artículo 11 de la Directiva 75/442. Acabo de apuntar que está previsto para las instalaciones que no menoscaben los recursos naturales, en particular, según el artículo 4 citado, que no creen riesgos para el agua, el aire o el suelo ni para la fauna o la flora, que no provoquen incomodidades por

36 — También excusa a las que eliminen los propios residuos en los lugares de producción.

37 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 18, apartado 27.

el ruido o por los olores ni dañen a los paisajes o a los lugares de especial interés.

64. En un primer acercamiento, sin una detenida reflexión, parecería que, en este extremo, la razón está con el Estado miembro demandado.

65. Las operaciones con residuos han de ser autorizadas y, como presupuesto, ha de indagarse su impacto, emitiéndose, si procede, el oportuno dictamen (artículos 8 y 9 de la Directiva 75/442, en relación con el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, ambos en sus redacciones modificadas). Sin embargo, excepcionalmente,³⁸ se liberan de ese control preliminar ciertas actuaciones de valorización, predeterminadas a título general, que respeten los umbrales, también anticipados de manera abstracta, y, al propio tiempo, respondan a las estipulaciones prefijadas, siempre y cuando no lesionen el medio ambiente.

66. Resultaría inútil someter a un análisis la acción cuyo carácter inocuo ya se conoce, pues de otro modo no podría beneficiarse del trámite singular.

67. Pero esa concepción olvida que en esta materia están en juego distintas clases de visados: por un lado, las autorizaciones de funcionamiento, a las que se refieren los artículos 9 y 10 de la Directiva 75/442, así como el artículo 2, apartado 1, *in fine*, de la Directiva 85/337; por otro lado, la licencia de obras, mencionada en el primer guión de este último precepto y descrita en el artículo 1, apartado 2. La fórmula simplificada hace superfluas aquellas autorizaciones, pero no esta licencia.

68. Conforme al aludido artículo 2 de la Directiva 85/337, antes de otorgar la licencia de obras para un proyecto susceptible de influir significativamente en el entorno, han de sondearse sus efectos y conseguir la aprobación pertinente. El repetido procedimiento especial propicia que, al constar la irrelevancia de esos efectos, no se requiera la autorización de funcionamiento, mas no ocurre lo mismo respecto del permiso para la obra, cuando se necesita una medición de su incidencia, porque su «naturaleza, dimensiones o localización»³⁹ lo exijan, directamente, si corresponde al anexo I, o después de comprobar sus consecuencias, si pertenece al anexo II.⁴⁰

38 — La sentencia Comisión/Italia, reseñada en la nota precedente, explicó el talante extraordinario de este procedimiento simplificado (apartado 31).

39 — Términos del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada.

40 — La sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal (C-117/02, Rec. p. I-5517), recalcó que, pese a no alcanzar los umbrales señalados en la norma, una actividad puede repercutir en el medio ambiente, debido a «su naturaleza, sus dimensiones o su localización», habiendo de realizarse las fiscalizaciones pertinentes (apartado 82).

69. En otras palabras, al recinto en el que se lleva a cabo una labor «medioambientalmente» beneficiosa no se le exige de un examen si, por su tamaño o por su emplazamiento, puede alterar negativamente el entorno. Aunque se conozca la inocuidad del contenido, hay que constatar caso por caso la del continente. Nadie discutiría la conveniencia de un estudio de impacto ambiental para instalar una depuradora de aguas en un espacio natural protegido.

70. He anotado en el punto 42 de estas conclusiones que, cuando se precisan *ex ante* los umbrales y los criterios que obligan a una evaluación, en la fase de aplicación de tales parámetros, se ha de comprobar si las características de una intervención concreta provocan importantes secuelas.

71. De cualquier manera, aunque se considere adecuado el somero acercamiento descrito en los puntos 64 a 66 de estas conclusiones, cabe que el Estado miembro, al emplear parámetros equivocados o al eludir los condicionantes del artículo 11 de la Directiva 75/442, consintiendo calificar de inofensivos trabajos cuyas repercusiones se ignoran. El supuesto actual responde a este perfil, pues, como declaró la sentencia

Comisión/Italia, dictada en el asunto C-103/02, ya citada,⁴¹ la República Italiana vulneró el controvertido precepto por no fijar, en el Decreto de 5 de febrero de 1998, que desarrolla los artículos 31 y 33 del Decreto Legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997, cantidades máximas aceptables de residuos para acogerse al trámite simplificado, sin satisfacer, en consecuencia, una de las garantías que posibilitan dicho trámite.

72. En suma, en Italia existen instalaciones de valorización de los anexos I y II de la Directiva 85/337 que se autorizan sin calcular su incidencia medioambiental, con infracción, por ende, de sus artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 1 a 3, por lo que la segunda imputación de la demanda queda también acreditada.

VI. Sobre las costas

73. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, quien pierda el proceso debe ser condenado en costas, si, como ocurre en el presente asunto, así se hubiera solicitado, por lo que, al prosperar el recurso de la Comisión, se ha de imponer su pago a la parte demandada.

41 — El representante de la Comisión ha informado en la vista de que esta sentencia no se ha ejecutado, habiéndose iniciado un procedimiento del artículo 228 CE.

VII. Conclusión

74. En virtud de todo lo expuesto, sugiero al Tribunal de Justicia:

- 1) Estimar íntegramente la demanda de la Comisión.
- 2) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 1 a 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, modificada por la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por:
 - a) eximir del procedimiento de evaluación del impacto ambiental a una planta para la incineración de combustible derivado de residuos y de biomasa, con una capacidad superior de cien toneladas al día, sita en Massafra, provincia de Tarento, instalación comprendida en el punto 10 del anexo I de la Directiva;
 - b) aprobar una normativa [el artículo 3 del Decreto del presidente del Consejo de Ministros, de 3 de septiembre de 1999, modificando las letras i) y l) del anexo A del Decreto del presidente de la República de 12 de abril de 1996] que dispensa de esa evaluación a ciertas actuaciones del anexo I de la Directiva citada y emplea criterios inadecuados para definir si una actividad del anexo II de la misma norma puede librarse de esa evaluación.
- 3) Condenar en costas a la República Italiana.