



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 18 de diciembre de 2014

Sala Sexta

Asunto C-551/13

SUMARIO:

Medio ambiente. Residuos. Eliminación por su productor sin intervención administrativa. Pago del tributo que grave la recogida y tratamiento de los residuos. El Derecho de la Unión y 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 se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que transpone una disposición de dicha Directiva, pero cuya entrada en vigor está supeditada a la adopción de un acto interno posterior, si tal entrada en vigor se produce tras el vencimiento del plazo para la transposición establecido por la mencionada Directiva. El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en relación con los artículos 4 y 13 de esta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos, de modo que quede eximido del pago de un impuesto local de eliminación de los residuos, siempre que este cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad.

PRECEPTOS:

Directiva 2008/98/CE (sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas), arts. 1, 4, 13, 14 y 15.

PONENTE:

Don F. Biltgen.

En el asunto C-551/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Commissione tributaria provinciale di Cagliari (Italia), mediante resolución de 17 de mayo de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de octubre de 2013, en el procedimiento entre

Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA

y

Comune di Quartu S. Elena,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),



www.civil-mercantil.com

integrado por el Sr. A. Borg Barthet, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. E. Levits y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de octubre de 2014;
consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA, por los Sres. A. Fantozzi, R. Altieri y G. Mameli, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Colelli, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Sanfrutos Cano y por los Sres. L. Cappelletti y D. Loma-Osorio Lerena, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación 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 (DO L 312, p. 3).

2. Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA (en lo sucesivo, «SETAR»), propietaria de un complejo turístico hotelero en la localidad de S'Oru e Mari (Italia), y el Ayuntamiento de Quartu S. Elena en relación con la negativa de la citada sociedad a abonar el impuesto local para la eliminación de los residuos sólidos urbanos (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; en lo sucesivo, «TARSU»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3. Los considerandos 25, 28 y 41 de la Directiva 2008/98 tienen el tenor siguiente:

«(25) Es conveniente que los costes se asignen de tal manera que reflejen el coste real que suponen para el medio ambiente la generación y la gestión de residuos.

[...]

(28) La presente Directiva debe contribuir a ir transformando la UE en una "sociedad del reciclado", que trate de evitar la generación de residuos y que utilice los residuos como un recurso. En particular, el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio



www.civil-mercantil.com

Ambiente insta a la adopción de medidas destinadas a garantizar la separación en origen, la recogida y reciclado de flujos prioritarios de residuos. De acuerdo con este objetivo, y con vistas a facilitar o mejorar su potencial de valorización, los residuos se recogerán por separado siempre que sea viable desde el punto de vista técnico, medioambiental y económico, antes de someterlos a las operaciones de valorización que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Los Estados miembros deben incentivar la separación de los compuestos peligrosos de todos los flujos de residuos cuando sea necesario para lograr una buena gestión medioambiental.

[...]

(41) Con objeto de avanzar hacia una sociedad europea del reciclado con un alto nivel de eficiencia de los recursos, deben establecerse objetivos para prepararse para la reutilización y el reciclado de residuos. Los Estados miembros mantienen enfoques diferentes respecto de la recogida de residuos domésticos y residuos de naturaleza y composición similar. Por tanto, conviene que dichos objetivos tengan en cuenta los diferentes sistemas de recogida de residuos en los distintos Estados miembros. Los flujos de residuos de otra procedencia, similares a los residuos domésticos, incluyen los residuos mencionados en el punto 20 de la lista establecida por la Decisión 2000/532/CE [de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (DO L 226, p. 3)].»

4. A tenor del artículo 1 de la Directiva 2008/98:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso.»

5. El artículo 4 de dicha Directiva establece:

«1. La siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos:

- a) prevención;
- b) preparación para la reutilización;
- c) reciclado;
- d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y
- e) eliminación.

2. Cuando se aplique la jerarquía de residuos contemplada en apartado 1, los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos.

[...]

6. El artículo 13 de dicha Directiva enuncia:



www.civil-mercantil.com

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular:

- a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
- b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y
- c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.»

7. El artículo 14 de la Directiva 2008/98 dispone:

«1. De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos.

2. Los Estados miembros podrán decidir que los costes relativos a la gestión de los residuos tengan que ser sufragados parcial o totalmente por el productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto puedan compartir los costes.»

8. Con arreglo al artículo 15 de la Directiva:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial de residuos u otro poseedor realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado, con arreglo a los artículos 4 y 13.

2. Cuando los residuos sean transferidos desde el productor inicial o poseedor a alguna de las personas físicas o jurídicas mencionadas en el apartado 1 para el tratamiento inicial, como norma general no habrá exención de la responsabilidad de llevar a cabo una operación de valorización o de eliminación completas.

Sin perjuicio 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 (DO L 190, p. 1)], los Estados miembros podrán especificar las condiciones de responsabilidad y decidir en qué casos el productor inicial conserva la responsabilidad de toda la cadena de tratamiento o en que la responsabilidad puede ser compartida o delegada entre los actores de la cadena de tratamiento.

3. Los Estados miembros podrán decidir con arreglo al artículo 8 que la responsabilidad de la organización de la gestión de los residuos competará parcial o totalmente al productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto podrán compartir esta responsabilidad.

[...]»

Derecho italiano

9. El artículo 188, apartado 2, del decreto legislativo n. 152 - Norma in materia ambientale, de 3 de abril de 2006 (suplemento ordinario a la GURI n.º 88, de 14 de abril de 2006; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 152/2006»), establece:



www.civil-mercantil.com

«El productor o el poseedor de residuos especiales cumplirá sus obligaciones según el orden de prioridad siguiente:

- a) elimina por sí mismo sus residuos;
- b) entrega sus residuos a un tercero autorizado, con arreglo a las disposiciones vigentes;
- c) entrega sus residuos a entidades que explotan el servicio público de recogida de los residuos municipales, con los que se habrá firmado un convenio específico a tal efecto;
- d) utiliza el ferrocarril para el transporte de los residuos peligrosos para distancias superiores a trescientos cincuenta kilómetros y cantidades que exceden de veinticinco toneladas;
- e) exporta sus residuos de conformidad con lo establecido en el artículo 194.»

10. Para llevar a cabo la transposición de la Directiva 2008/98, el artículo 16, apartado 1, del Decreto Legislativo n.º 205, por el que se transpone 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 (decreto legislativo n. 205 - Disposizioni di attuazione delle direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), de 3 diciembre de 2010 (suplemento ordinario a la GURI n.º 288, de 10 de diciembre de 2010; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 205/2010»), modificó el artículo 188, apartado 1, del Decreto Legislativo n.º 152/2006 del modo siguiente:

«1. El productor de residuos inicial u otro poseedor de residuos llevará a cabo por sí mismo su tratamiento o los entregará a un intermediario, a un negociante, a una entidad o a una empresa que realice operaciones de tratamiento de residuos o a un vertedero de residuos privado o público con arreglo a los artículos 177 y 179. Sin perjuicio de lo dispuesto en los siguientes apartados del presente artículo, el productor inicial u otro poseedor continuarán siendo responsables sobre la totalidad de la cadena de tratamiento, bien entendido que, en regla general, no se extinguirá dicha responsabilidad si el productor de residuos inicial o el poseedor transmite los residuos a efectos de su tratamiento preliminar a una de las personas a las que se refiere el presente apartado.»

11. Además, el artículo 16, apartado 1, del Decreto Legislativo n.º 205/2010 añadió, a continuación del artículo 188 del Decreto Legislativo n.º 152/2006, los artículos 188 *bis* y 188 *ter*, que llevan por título, respectivamente, «Control de la trazabilidad de los residuos» y «Sistema de control de la trazabilidad de los residuos (Sistri)».

12. El artículo 188 *bis* del Decreto Legislativo n.º 152/2006 establece:

«1. En aplicación de las disposiciones previstas en el artículo 177, apartado 4, debe garantizarse la trazabilidad de los residuos desde su generación hasta su destino final.

2. A tal efecto, la gestión de los residuos debe efectuarse:

- a) de acuerdo con las obligaciones que se imponen en el marco del sistema de control de la trazabilidad de los residuos (Sistri) previsto en el artículo 14 bis del Decreto-ley n.º 78 de 1 de julio de 2009, convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 102 de 3 de agosto de 2009,



www.civil-mercantil.com

y en el Decreto del Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar de 17 de diciembre de 2009 [(suplemento ordinario a la GURI n.º 9, de 13 de enero de 2010, p. 1)], o

b) de acuerdo con las obligaciones relativas a la tenencia de los registros de carga y descarga y del formulario de identificación contemplados en los artículos 190 y 193.

[...]»

13. El artículo 16, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 205/2010 establece que «las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor a partir del día siguiente del vencimiento del plazo contemplado en el artículo 12, apartado 2, del Decreto [del Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar] de 17 de diciembre de 2009».

14. Con arreglo al artículo 12, apartado 2, del Decreto del Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar de 17 de diciembre de 2009, «para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y asegurar el correcto funcionamiento del Sistri, las entidades contempladas en los mismos artículos están no obstante obligadas a cumplir las disposiciones a las que se refieren los artículos 190 y 193 del Decreto Legislativo [n.º 152/2006] durante un mes tras la puesta en marcha del Sistri, como señalan los artículos 1 y 2.»

15. El artículo 1, apartados 1 y 4, del Decreto del Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar de 17 de diciembre de 2009 establece:

«1. El sistema de control de la trazabilidad de los residuos, en lo sucesivo también el Sistri, gestionado por la sección del cuerpo de carabineros encargada de la protección del medio ambiente (Comando carabinieri per la Tutela dell'Ambiente), estará operativo:

a) a los ciento ochenta días a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Decreto para los productores iniciales de residuos peligrosos, incluidas las contempladas en el artículo 212, apartado 8, del Decreto Legislativo [n.º 152/2006], que empleen a más de cincuenta asalariados, para las empresas y establecimientos productores iniciales de residuos no peligrosos contemplados en el artículo 184, apartado 3, letras c), d) y g), del mismo Decreto Legislativo [n.º 152/2006] que empleen a más de cincuenta asalariados, para los negociantes e intermediarios, para las agrupaciones formadas con vistas a la valorización y de reciclaje de determinados tipos de residuos que organizan la gestión de tales residuos por cuenta de sus miembros y para las empresas contempladas en el artículo 212, apartado 5, del Decreto Legislativo [n.º 152/2006] que recogen y transportan residuos especiales, para las empresas y entidades que efectúan operaciones de valorización y de eliminación de residuos y para las personas contempladas en el artículo 5, apartado 10, del presente Decreto,

b) a los doscientos diez días a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto para las empresas y las entidades productoras iniciales de residuos peligrosos, incluidas las contempladas en el artículo 212, apartado 8, del Decreto Legislativo n.º 152/2006, que empleen hasta cincuenta asalariados, y para los productores iniciales de residuos no peligrosos contemplados en el artículo 184, apartado 3, letras c), d) y g), del mismo Decreto Legislativo [n.º 152/2006] que empleen de cincuenta a once asalariados.

[...]

4. Las empresas y entidades productoras iniciales de residuos no peligrosos contempladas en el artículo 184, apartado 3, letras c), d) y g), del Decreto Legislativo [n.º 152/2006], que no empleen a más de diez asalariados, las empresas que recogen y



www.civil-mercantil.com

transportan sus propios residuos no peligrosos, contempladas en el artículo 212, apartado 8, del Decreto Legislativo [n.º 152/2006], los agricultores definidos en el artículo 2135 del código civil que producen residuos no peligrosos y las empresas y entidades productoras iniciales de residuos no peligrosos procedentes de actividades distintas de las contempladas en el artículo 184, apartado 3, letras c), d) y g), del Decreto Legislativo [n.º 152/2006], pueden adherirse voluntariamente al Sistri a partir de la fecha prevista en el apartado 1, letra b).»

16. El plazo para la puesta en marcha del Sistri, contemplado por el Decreto del Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar de 17 de diciembre de 2009, fue fijado a continuación en el 30 de junio de 2012 por el Decreto-ley n.º 138, de 13 de agosto de 2011 (GURI n.º 188, de 13 de agosto de 2011, p. 1), convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 148 de 14 de septiembre de 2011 (GURI n.º 216, de 16 de septiembre de 2011, p. 1), en su versión modificada por el Decreto-ley n.º 216, de 29 de diciembre de 2011 (GURI n.º 302, de 29 de diciembre de 2011, p. 8), convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 14, de 24 de febrero de 2012 (suplemento ordinario a la GURI n.º 48, de 27 de febrero de 2012).

17. El artículo 52, apartados 1 y 2, del Decreto-ley n.º 83, por el que se adoptan medidas urgentes para el crecimiento del país (decreto-legge n. 83 - Misure urgenti per la crescita del Paese), de 22 de junio de 2012 (suplemento ordinario a la GURI n.º 147, de 26 de junio de 2012), convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 134, de 7 de agosto de 2012 (suplemento ordinario a la GURI n.º 187, de 11 de agosto de 2012), suspendió el plazo de puesta en marcha del Sistri hasta el 30 de junio de 2013 y determinó que el nuevo plazo quedaría fijado mediante Decreto del Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar.

18. El artículo 1 del Decreto del Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar relativo a los plazos para la puesta en marcha progresiva del Sistri (decreto - Termini di riavvio progressivo del Sistri), de 20 de marzo de 2013 (GURI n.º 92, de 19 de abril de 2013, p. 16), estableció el 1 de octubre de 2013 como plazo de puesta en marcha del Sistri para los productores iniciales de residuos especiales peligrosos que empleen a más de diez asalariados y para las entidades y empresas que gestionen residuos especiales peligrosos (apartado 1) y el 3 de marzo de 2014 para las demás entidades o empresas obligadas a inscribirse en el Sistri (apartado 2), pudiendo éstas no obstante adherirse voluntariamente al Sistri a partir del 1 de octubre de 2013 (apartado 3).

19. Por último, el artículo 11, apartado 3 bis, del Decreto-ley n.º 101, por el que se adoptan disposiciones urgentes para la realización de objetivos de racionalización en las administraciones públicas (decreto-legge n. 101 - Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), de 31 de agosto de 2013 (GURI n.º 204, de 31 de agosto de 2013, p. 1), convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 125, de 30 de octubre de 2013 (GURI n.º 255, de 30 de octubre de 2013, p. 1), establece:

«En los diez meses siguientes al 1 de octubre de 2013, las disposiciones y obligaciones contempladas en los artículos 188, 189, 190 y 193 del Decreto Legislativo [n.º 152/2006] continuarán siendo de aplicación según el texto vigente antes de la introducción de las modificaciones aportadas por el Decreto Legislativo [n.º 205/2010] y las sanciones relativas. [...]».

Litigio principal y cuestión prejudicial



www.civil-mercantil.com

20. El 30 de noviembre de 2010, SETAR informó al Ayuntamiento de Quartu S. Elena de que, con efectos a partir del 1 de enero de 2011, dejaría de pagar la TARSU para la gestión del servicio municipal de eliminación de los residuos en la medida en que, desde la mencionada fecha, encargaría a una empresa especializada la eliminación de los residuos producidos por su complejo hotelero, en aplicación del artículo 188 del Decreto Legislativo n.º 152/2006 y del artículo 15 de la Directiva 2008/98.

21. Mediante resolución de 7 de diciembre de 2010, el Ayuntamiento de Quartu S. Elena informó a SETAR de que continuaba sujeta al pago de la TARSU durante el año 2011, y de que el hecho de que la propia empresa se encargara de eliminar sus residuos era irrelevante al respecto.

22. Con carácter cautelar, SETAR interpuso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna un recurso dirigido a obtener la anulación de la resolución mediante la cual el Ayuntamiento de Quartu S. Elena había aprobado las tarifas de la TARSU para el ejercicio 2011. Dicho tribunal estimó la demanda de SETAR.

23. Mientras el procedimiento iniciado ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna estaba pendiente, SETAR recibió la liquidación del impuesto por un importe de 171 216 euros, que constituye el objeto del litigio principal y que se basaba en las tarifas de la TARSU para el ejercicio 2011.

24. El 20 de noviembre de 2012, el Ayuntamiento de Quartu S. Elena concedió una rebaja parcial a SETAR, de conformidad con lo establecido en la resolución del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, y redujo, mediante una nueva liquidación, el importe reclamado en 74 193 euros.

25. Sobre el fondo del asunto, SETAR interpuso ante la Commissione tributaria provinciale di Cagliari un recurso dirigido a obtener la anulación de las liquidaciones expedidas por el Ayuntamiento de Quartu S. Elena. En apoyo de su recurso, SETAR alegó que las citadas liquidaciones eran contrarias, en particular, al artículo 15 de la Directiva 2008/98 y al principio de «quien contamina paga», reconocido por el Derecho de la Unión, y que, en aplicación de éstos, debería quedar exenta del pago de la TARSU, por haber eliminado directamente los residuos que había producido.

26. De la resolución de remisión se desprende que la Commissione tributaria provinciale di Cagliari considera que el artículo 15 de la Directiva 2008/98 fue transpuesto en Derecho nacional, si bien la medida de transposición no ha entrado aún en vigor. No obstante, el citado órgano jurisdiccional, por un lado, pregunta si dicho artículo 15 puede considerarse, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente preciso para aplicarse directamente al litigio principal. Por otro lado, pregunta si una normativa como la controvertida en el litigio principal aplica correctamente el artículo 15 de la Directiva 2008/98 ya que dicho artículo permite también a un particular, haciendo uso de los instrumentos adecuados y de la competencia profesional de la que dispone, eliminar por sí mismo sus residuos y quedar de ese modo eximido de los gastos relativos a aquélla, a excepción del coste de «gestión social», del que, en cualquier caso, ha de soportar una parte por la existencia del servicio universal.



www.civil-mercantil.com

27. En esas circunstancias, la Commissione tributaria provinciale di Cagliari decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es contraria al Derecho comunitario la normativa contenida en el artículo 188 del Decreto Legislativo n.º 152/2006 y en el Decreto del Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar de 17 de diciembre de 2009, según la cual la entrada en vigor de la norma de transposición de la Directiva [2008/98] se posterga hasta que se dicte un Decreto Ministerial que regule las modalidades técnicas y los plazos de entrada en vigor de la citada norma de aplicación?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

28. Según el Gobierno italiano, la cuestión prejudicial es inadmisibile. En efecto, por un lado, la citada cuestión versa sobre la interpretación de disposiciones de Derecho nacional y no sobre la de disposiciones del Derecho de la Unión. Por otro lado, y en cualquier caso, la citada cuestión carece de relación con el objeto del litigio principal, ya que éste debe resolverse sobre la base de la normativa nacional pertinente y, suponiendo que la normativa pertinente del Derecho de la Unión sea directamente aplicable, sobre la base de ésta. Por el contrario, determinar si, en el presente asunto, se ha producido una transposición tardía o una falta de transposición de la Directiva 2008/98 carece de pertinencia para resolver el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente.

29. La Comisión, sin invocar la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial, propone reformularla en el sentido de que pregunta en esencia, por un lado, si la Directiva 2008/98, y más en concreto su artículo 15, permite a un particular eliminar por sí mismo sus residuos y quedar de ese modo eximido del pago del impuesto local correspondiente y, por otro lado, si el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional que transpone el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, cuya entrada en vigor ha sido pospuesta hasta la adopción de un nuevo texto nacional que defina las modalidades técnicas y el plazo de entrada en vigor.

30. Con carácter preliminar, debe señalarse que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la conformidad de determinadas disposiciones nacionales con el Derecho de la Unión.

31. A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no corresponde a éste pronunciarse, en el marco de un procedimiento planteado en aplicación del artículo 267 TFUE, sobre la compatibilidad de normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión ni interpretar disposiciones legislativas o reglamentarias nacionales (véase, en ese sentido, en particular, la sentencia *Vueling Airlines*, C-487/12, EU:C:2014:2232, apartado 26 y jurisprudencia citada).

32. No obstante, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para la resolución del asunto que le haya sido sometido (véase, en particular, la sentencia *Lombardini y Mantovani*, C-285/99 y C-286/99, EU:C:2001:640, apartado 27 y jurisprudencia citada).



www.civil-mercantil.com

33. Hay que añadir que, en el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en particular, si, suponiendo que el Derecho de la Unión deba interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 confiere derechos a los particulares que pueden alegar directamente ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro. Por tanto, no puede sostenerse válidamente que el litigio carezca de relación alguna con el Derecho de la Unión.

34. En esas circunstancias, procede desestimar las objeciones formuladas por el Gobierno italiano sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

35. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si,

- por un lado, el Derecho de la Unión y la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que transpone una disposición de dicha Directiva, pero cuya entrada en vigor se supedita a la adopción de un acto interno posterior que definirá sus modalidades técnicas y la fecha de entrada en vigor, incluso aunque el plazo para la transposición ha vencido, y,

- por otro lado, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en relación con los artículos 4 y 13 de ésta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos los elimine por sí mismo, quedando de ese modo eximido del pago de un impuesto local de eliminación de los residuos.

36. Para responder a la primera parte de la cuestión prejudicial así reformulada, procede recordar que la obligación de un Estado miembro de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una directiva es una obligación imperativa impuesta por el artículo 288 TFUE, párrafo tercero, y por la propia Directiva 2008/98. Esta obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales (véase, en particular, la sentencia *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, apartado 65).

37. También según la jurisprudencia, incluso en los casos en los que los Estados miembros disponen, al transponer una Directiva, de un amplio margen de apreciación por lo que respecta a la elección de los medios, dichos Estados miembros están no obstante obligados a garantizar el pleno efecto de dicha Directiva y a cumplir los plazos que aquélla determina, para que su aplicación sea uniforme en toda la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia *Comisión/Italia*, 10/76, EU:C:1976:125, apartado 12).

38. En el presente asunto, del artículo 40, apartado 1, de la Directiva 2008/98 se desprende que los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva antes del 12 de diciembre de 2010.



www.civil-mercantil.com

39. Hay que añadir que la mencionada Directiva no establece ninguna excepción relativa a la entrada en vigor de las medidas que deben garantizar la transposición, en Derecho nacional, de su artículo 15, apartado 1, ni tampoco una excepción de carácter más general que permita a los Estados miembros posponer a una fecha posterior al 12 de diciembre de 2010 la entrada en vigor de las medidas de transposición adoptadas antes de la citada fecha.

40. De ello se desprende que procede responder a la primera parte de la cuestión prejudicial planteada que el Derecho de la Unión y la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que transpone una disposición de dicha Directiva, pero cuya entrada en vigor está supeditada a la adopción de un acto interno posterior, si tal entrada en vigor se produce tras el vencimiento del plazo para la transposición establecido por la mencionada Directiva.

41. Por lo que respecta, en segundo lugar, a si el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 obliga a los Estados miembros a prever la posibilidad de que un productor inicial de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo dichos residuos, de modo que queden eximidos del pago de un impuesto local de eliminación de residuos, procede señalar que del propio tenor de la citada disposición se desprende claramente que la Directiva no obliga a los Estados miembros a prever tal posibilidad.

42. En efecto, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial o el poseedor de residuos realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleva a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o a un recolector de residuos público o privado, con arreglo a los artículos 4 y 13 de la citada Directiva.

43. Dicho artículo 15, apartado 1, permite, por tanto, a los Estados miembros elegir entre varias opciones y la referencia a las disposiciones de los artículos 4 y 13 de la Directiva 2008/98 no puede interpretarse, a diferencia de lo que alega SETAR, en el sentido de que reduce el margen de apreciación reconocido de ese modo a los Estados miembros, de manera que obliga a éstos a reconocer a un productor de residuos inicial o al poseedor de residuos el derecho de tratar por sí mismos los residuos y quedar así eximidos de la obligación de contribuir a la financiación del sistema de gestión de los residuos puesto en marcha por los servicios públicos.

44. En particular, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2008/98, que establece la jerarquía de residuos tal como debe servir de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos, no permite inferir que sea necesario dar la prioridad a un sistema que permita a los productores de residuos eliminarlos por sí mismos. Por el contrario, la eliminación de los residuos sólo aparece en último lugar de la citada jerarquía.

45. La interpretación en el sentido de que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 reconoce un amplio margen de apreciación a los Estados miembros y no obliga a éstos a permitir al productor inicial de residuos o al poseedor de residuos llevar a cabo por sí mismo la eliminación de los residuos es por otra parte la única que permite tener válidamente en cuenta la circunstancia, mencionada en el considerando 41 de la Directiva 2008/98, de que los citados Estados miembros abordan de modo diferente la recogida de los residuos y el hecho de que sus sistemas de recogida de residuos son sensiblemente divergentes.



www.civil-mercantil.com

46. Esa interpretación se ve por añadidura corroborada por el artículo 14 de la Directiva 2008/98, relativo al reparto de los costes de la gestión de los residuos. En efecto, dicho artículo, que es en esencia idéntico al artículo 15 de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO L 114, p. 9), al que reemplazó, obliga a los Estados miembros a establecer que los costes relativos al sistema de gestión de los residuos recaigan en la totalidad de los productores y poseedores de residuos (véase, en ese sentido, la sentencia Futura Immobiliare y otros, C-254/08, EU:C:2009:479, apartado 46). Pues bien, la interpretación que propone SETAR privaría de efecto útil a dicha disposición, toda vez que tendría como consecuencia permitir a los productores o a los poseedores de residuos sustraerse a la financiación del sistema de gestión de los residuos que los Estados miembros están obligados a poner en marcha.

47. A este respecto, procede recordar que, al no existir ninguna normativa de Derecho de la Unión que imponga a los Estados miembros un método concreto de financiación del coste de la gestión de los residuos, dicha financiación puede realizarse, a elección del Estado miembro de que se trate, indistintamente mediante una tasa, un canon o cualquier otra modalidad y que una normativa nacional que establece, a efectos de la financiación de la gestión de un sistema de ese tipo, por ejemplo, una tasa calculada sobre la base de una evaluación del volumen de residuos generado y no sobre la base de la cantidad de residuos realmente producida y entregada para su recogida no puede considerarse contraria a la Directiva 2008/98 (véase en ese sentido, por lo que respecta a la Directiva 2006/12, la sentencia Futura Immobiliare y otros, EU:C:2009:479, apartados 52 a 54).

48. No obstante, si bien es cierto que las autoridades nacionales competentes en la materia disponen, en consecuencia, de un amplio margen de apreciación por lo que atañe a la determinación de los métodos de cálculo de un impuesto como el controvertido en el litigio principal, no lo es menos que el impuesto determinado de ese modo no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véase, en ese sentido, la sentencia Futura Immobiliare y otros, EU:C:2009:479, apartado 55).

49. En el presente asunto, incumbe por tanto al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base de los elementos de hecho y de Derecho que obran en su poder, si la TARSU no conduce a imputar a un productor de residuos inicial o a un poseedor de residuos como SETAR, que elimina por sí mismo los residuos, costes manifiestamente desproporcionados en relación con el volumen o la naturaleza de los residuos generados y/o introducidos en el sistema de gestión de los residuos.

50. En consecuencia, procede responder a la segunda parte de la cuestión prejudicial planteada que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en relación con los artículos 4 y 13 de ésta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos inicial o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos, de modo que quede eximido del pago de un impuesto municipal de eliminación de los residuos, siempre que éste cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad.

51. Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a la cuestión planteada:



www.civil-mercantil.com

- por un lado, que el Derecho de la Unión y la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que transpone una disposición de dicha Directiva, pero cuya entrada en vigor está supeditada a la adopción de un acto interno posterior, si tal entrada en vigor se produce tras el vencimiento del plazo para la transposición establecido por la mencionada Directiva, y,

- por otro lado, que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en relación con los artículos 4 y 13 de ésta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos, de modo que quede eximido del pago de un impuesto local de eliminación de los residuos, siempre que éste cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad.

Costas

52. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) declara:

El Derecho de la Unión y 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 se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que transpone una disposición de dicha Directiva, pero cuya entrada en vigor está supeditada a la adopción de un acto interno posterior, si tal entrada en vigor se produce tras el vencimiento del plazo para la transposición establecido por la mencionada Directiva.

El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en relación con los artículos 4 y 13 de ésta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos, de modo que quede eximido del pago de un impuesto local de eliminación de los residuos, siempre que éste cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.