

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 30 de noviembre de 2004¹

1. El Verwaltungsgericht Koblenz, órgano judicial administrativo alemán de primera instancia, ha planteado al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales en relación con el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/31/CE² y con el artículo 176 CE, para verificar si el derecho comunitario aplicable a los vertidos de residuos resulta compatible con unas disposiciones nacionales que contienen medidas de mayor protección.

I. El marco jurídico comunitario

2. El título XIX del Tratado CE, dedicado al «medio ambiente», comprende tres preceptos: el artículo 174, que fija los objetivos de la política comunitaria en este ámbito; el artículo 175, donde se encuentra la base jurídica de la actuación de la Comunidad; y el artículo 176 CE, a cuyo tenor:

«Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.»

3. La Directiva 75/442/CEE³ se refiere a la gestión de residuos, imponiendo a los Estados miembros en el artículo 3, apartado 1, letra a), la obligación de tomar las medidas adecuadas para reducir la producción de vertidos; en el artículo 4, la de garantizar que las basuras se valoricen o eliminen sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el entorno.

4. El vertido constituye una de las fases del tratamiento de los residuos. En este concreto ámbito, la Directiva 1999/31 (en lo sucesivo,

¹ — Lengua original: español.

² — Directiva del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1). El artículo 17 ha sido modificado por el Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284, p. 1).

³ — Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32), por la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente (DO L 377, p. 48), por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996, por la que se adaptan los anexos II A y II B de la Directiva 75/442 (DO L 135, p. 32), y por el Reglamento n° 1882/2003.

«Directiva»), «a fin de cumplir los requisitos de la Directiva 75/442/CEE y, en particular, de sus artículos 3 y 4», tiene como objetivo general implantar «[...] medidas, procedimientos y orientaciones para impedir o reducir los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos [...] durante todo el ciclo de vida del vertedero» (artículo 1).

5. El artículo 5 de la Directiva determina:

«1. Los Estados miembros elaborarán una estrategia nacional para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos, a más tardar dos años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, y notificarán dicha estrategia a la Comisión. Esta estrategia incluirá medidas que permitan alcanzar los objetivos contemplados en el apartado 2 en particular mediante reciclado, compostaje, biogasificación o valorización de materiales/energía. [...]

2. Dicho plan deberá garantizar que:

a) a más tardar cinco años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 75 % de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año

anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat;

b) a más tardar ocho años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 50 % de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat;

c) a más tardar quince años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta un 35 % de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat.

[...]»

6. La fecha que resulta del artículo 18, apartado 1, de la Directiva es el 16 de julio de 2001.⁴

⁴ — Dos años después de su entrada en vigor, que, según el artículo 19, se produjo el día de la publicación en el Diario Oficial, lo que ocurrió el 16 de julio de 1999.

II. La legislación nacional

con arreglo al punto 10 de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos.

7. Para cumplir lo ordenado en la Directiva, Alemania adoptó el Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (Reglamento sobre el vertido de residuos), de 20 de febrero de 2001, que entró en vigor el 1 de marzo siguiente.⁵

[...]

8. Según el tribunal nacional que ha propuesto las cuestiones prejudiciales, interesa tener en cuenta los siguientes preceptos:

3. Los residuos urbanos y los residuos en el sentido del artículo 2, apartado 2, con la excepción de los residuos tratados por medios mecánico-biológicos, sólo pueden depositarse en vertederos cuando respeten los criterios de admisión de residuos previstos en el anexo 1 para las clases de vertederos I o II.

«Artículo 3. Exigencias generales en materia de depósitos en vertederos

Artículo 4. Exigencias para el depósito en vertederos de residuos tratados por medios mecánico-biológicos

1. Los residuos urbanos y los residuos en el sentido del artículo 2, apartado 2, sólo pueden depositarse en vertederos o en sectores de vertederos que cumplan las exigencias aplicables a las clases de vertederos I o II. Dichas exigencias están definidas

1. Los residuos tratados por medios mecánico-biológicos sólo pueden depositarse en vertederos cuando:

- 1) el depósito se realice en vertederos o sectores de vertederos que cumplan las exigencias aplicables a la clase de vertederos II;

⁵ — BGBl, I p. 305.

- 2) los residuos cumplan los criterios de admisión recogidos en el anexo 2 para la clase de vertederos II;
 - 3) los residuos no sean mezclados con objeto de alcanzar los criterios de admisión del anexo 2 y el depósito sobre residuos ya depositados con una alta proporción de sustancias biodegradables (por ejemplo, residuos domésticos no tratados) no afecte a la recogida de gases de dichos residuos, la infiltración de agua para el mantenimiento de los procesos de biodegradación de dichos residuos sea técnicamente posible o no resulte necesaria y no se produzcan escapes incontrolados de gases, y
 - 4) en el marco del proceso mecánico-biológico se separen los residuos con valor calórico para su estimación o tratamiento térmico, así como otras fracciones de residuos reciclables o que contengan sustancias contaminantes.
2. Con el fin de garantizar un depósito ordenado en el vertedero de los residuos sometidos a medios mecánico-biológicos, la entidad explotadora del vertedero debe:
 - 1) cumplir las exigencias del anexo 3 en relación con la disposición de los residuos tratados por medios mecánico-biológicos, y
 - 2) garantizar que, una vez rellenado un sector del vertedero, las pequeñas emisiones residuales de gases que aparezcan sean oxidadas antes de su emisión a la atmósfera; presentándose, si las autoridades competentes los reclaman, informes de control sobre las emisiones residuales de gases elaborados por auditores externos con arreglo al anexo C, número 6, tercera frase, de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos.

Artículo 6. Disposiciones transitorias

[...]

En los casos a los que se refiere la primera frase, número 1, las exigencias están definidas con arreglo al punto 10 de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos.

2. A solicitud de la entidad explotadora del vertedero, las autoridades competentes pue-

den autorizar, bajo las condiciones descritas en el apartado 3, lo siguiente:

concederse como máximo hasta el 15 de julio de 2009.

- 1) los residuos domésticos, los industriales similares a los domésticos, los lodos de depuración y otros residuos con una elevada proporción de materia orgánica pueden seguir depositándose en vertederos, aun cuando no cumplan las exigencias en materia de residuos establecidas en el anexo 1 o en el anexo 2. El depósito debe efectuarse en vertederos antiguos (vertederos de residuos urbanos), aunque no reúnan las exigencias del artículo 3, apartado 1, siempre y cuando cumplan al menos las del punto 11 de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos, o en sectores específicos de vertederos de la clase II. La autorización ha de concederse como máximo hasta el 31 de mayo de 2005.
 - 2) los residuos urbanos y los residuos en el sentido del artículo 2, apartado 2, que satisfagan los criterios de admisión de residuos aplicables a los vertederos de la clase I, con arreglo al anexo 1, pueden seguir depositándose en vertederos antiguos que no reúnan las exigencias del artículo 3, apartado 1, siempre y cuando cumplan al menos las del punto 11 de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos. La autorización ha de
 - 3) los residuos urbanos y los residuos en el sentido del artículo 2, apartado 2, que respeten los criterios de admisión aplicables a los vertederos de la clase II, con arreglo al anexo 1, o los residuos tratados por medios mecánico-biológicos, que se atengan a los criterios de admisión en vertederos del anexo 2, también pueden depositarse en vertederos antiguos (vertederos de residuos domésticos), en su caso en sectores separados del vertedero, siempre y cuando sean conformes a lo sancionado en el artículo 3, apartado 1, para los vertederos de la clase II, con la excepción de los puntos 10.3.1 y 10.3.2 de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos y en el punto 11 de las mencionadas Directrices. La autorización debe concederse como máximo hasta el 15 de julio de 2009. Este plazo puede no respetarse, cuando se aporte la prueba, en un caso concreto, de que se han alcanzado los objetivos de protección previstos en los puntos 10.3.1 y 10.3.2 de las Directrices susodichas mediante otras técnicas de seguridad de igual valor y que no se ve afectado el bienestar de la colectividad (medido en relación con las exigencias establecidas en el presente Reglamento). Durante el periodo comprendido hasta el 31 de mayo de 2005, se aplica el número 1, *mutatis mutandi*, por lo que respecta a las exigencias técnicas en materia de vertederos.
3. Las excepciones mencionadas en el apartado 2 sólo pueden autorizarse, cuando no afecten al bienestar de la colectividad y cuando,

- 1) en el caso del apartado 2, número 1, no sea posible utilizar las capacidades de tratamiento existentes, y
- 2) en el caso del apartado 2, números 2 y 3, no sea posible utilizar vertederos que cumplan las exigencias del artículo 3, apartado 1.
4. Una excepción a la admisión de residuos en los vertederos concedida por las autoridades competentes antes de la entrada en vigor del presente Reglamento, con arreglo al punto 12.1, frases primera y segunda, letra a), de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos, seguirá aplicándose para los residuos domésticos, los industriales similares a los domésticos, los lodos de depuración y otros residuos con una elevada proporción de materia orgánica, como autorización, a efectos del artículo 2, apartado 1, del presente Reglamento, como máximo hasta el 1 de junio de 2005.

Anexo 1. Criterios de admisión para los vertederos

A efectos de la admisión de residuos en los vertederos, deben respetarse los siguientes valores:

número	parámetro	valores de admisión	
		vertederos clase I	vertederos clase II
2	Proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original		
2.01	Determinada como pérdida por calcinación	$\leq 3 \%$ en volumen	$\leq 5 \%$ en volumen
2.02	Determinada como COT	$\leq 1 \%$ en volumen	$\leq 3 \%$ en volumen
4	Criterios en materia de eluatos		
4.03	COT	$\leq 20 \text{ mg/l}$	$\leq 100 \text{ mg/l}$

Anexo 2. Criterios de admisión para los vertederos en el caso de los residuos tratados por medios mecánico-biológicos

A efectos de la admisión en los vertederos de residuos tratados por medios mecánico-biológicos, deben respetarse los siguientes valores:

número	Parámetro	valores de admisión
2	Proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original determinada como COT	≤ 18 % en volumen
4	Criterios en materia de eluatos	
4.03	COT	≤ 250 mg/l
5	Biodegradabilidad del residuo seco de la sustancia original, determinada como actividad anaerobia (AT4) o como tasa de generación de gas mediante la prueba de fermentación (GB21)	≤ 5 mg/g ≤ 20 l/kg

[...]»

III. Los hechos del litigio principal

9. La Deponienzweckverband Eiterköpfe es una agrupación de los Landkreise (distritos) de Mayen-Koblenz y de Cochem-Zell y de la ciudad de Coblenza, que explota el vertedero central de Eiterköpfe.

10. El 28 de febrero de 2000 solicitó al Land Rheinland-Pfalz (Estado federado de Rena-

nia-Palatinado) permiso para rellenar los sectores 5 y 6 con residuos tratados únicamente por medios mecánicos durante el periodo comprendido entre el 31 de mayo de 2005 y el 31 de diciembre de 2013.⁶

⁶ — Antes, por resolución firme de 26 de septiembre de 1995, la demandada en el proceso principal había acordado que en el vertedero sólo se depositarían residuos que no pudieran ser valorizados y que respetaran los criterios de admisión del anexo B, columna II, de las Directrices técnicas en materia de residuos urbanos, referidos a la pérdida por calcinación y COT (carbono orgánico total) en el eluato.

11. Denegada la solicitud, acudió a los órganos judiciales de su país, alegando que el Reglamento alemán sobre vertidos infringe el derecho comunitario.

IV. Las cuestiones prejudiciales

12. Tras una vista oral celebrada el 4 de diciembre de 2002, considerando que el derecho reclamado sólo puede reconocerse si las disposiciones nacionales, en la medida en que impiden el depósito en vertederos de residuos sometidos únicamente a un tratamiento mecánico previo, se oponen al derecho comunitario, la Sala Séptima del Verwaltungsgericht Koblenz ha suspendido el procedimiento y ha formulado al Tribunal de Justicia las siguientes preguntas:

«1 El artículo 5, apartado 1, de la Directiva relativa al vertido de residuos, por el que se regula la elaboración de una estrategia para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos, ¿debe entenderse en el sentido de que, más allá de las medidas mencionadas en el artículo 5, apartado 2, a saber, la reducción de la cantidad de los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos a un porcentaje dado en peso de la cantidad total de residuos municipales biodegradables generados en un año civil de referencia, cabe imponer, en el marco del artículo 176 CE, medidas de mayor protección mediante una disposición nacional que tiene por objeto adaptar el derecho interno a dichas normas

comunitarias, de modo que los residuos municipales y los eliminables como residuos municipales sólo puedan ser depositados en vertederos, si se respeta el correspondiente criterio de admisión de residuos constituido por la “proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original” (determinada como pérdida por calcinación o como COT)?

2 a) En caso de respuesta afirmativa, ¿debe entenderse el referido artículo 5, apartado 2, de la Directiva, en el sentido de que una normativa nacional cumple, respetando el principio comunitario de proporcionalidad, las exigencias previstas en el precepto, a saber:

— un porcentaje del 75 % en peso, a partir del 16 de julio de 2006,

— un porcentaje del 50 % en peso, a partir del 16 de julio de 2009, y

— un porcentaje del 35 % en peso, a partir del 16 de julio de 2016,

si establece que,

en el caso de los residuos municipales y los eliminables como residuos municipales, la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original debe ser, a partir del 1 de junio de 2005,

considerada como pérdida por calcinación menor o igual a un 5 % en volumen y determinada como COT menor o igual a un 3 % en volumen;

V. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13. Han presentado observaciones escritas la Deponienzweckverband Eiterköpfe, el Land Rheinland-Pfalz, el Gobierno neerlandés, el austriaco, el alemán y la Comisión.

los residuos tratados por medios mecánico-biológicos sólo han de depositarse en vertederos antiguos, a partir del 1 de marzo de 2001, como máximo hasta el 15 de julio de 2009 y, en algunos casos concretos, también después de dicha fecha, si la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original resulta, determinada como COT, menor o igual a un 18 % en volumen, y el grado de biodegradabilidad del residuo seco de la sustancia original es, precisado como actividad anaerobia (AT4), menor o igual a 5 mg/g o concretado como tasa de generación de gas mediante la prueba de fermentación (GB21), menor o igual a 20 l/kg?

14. A la vista celebrada el 15 de septiembre de 2004 comparecieron, al objeto de exponer oralmente sus alegaciones, el representante de la agrupación demandante y el del Estado federal demandado en el litigio principal, los agentes de los Gobiernos alemán, neerlandés y austriaco, así como el de la Comisión.

VI. El medio ambiente en el derecho comunitario

- 2 b) El principio comunitario de proporcionalidad ¿otorga, en relación con la estimación de los efectos en caso de superposición de residuos no tratados con residuos tratados por medios térmicos o mecánico-biológicos, un margen de apreciación amplio o reducido? ¿Cabe deducir del principio de proporcionalidad que los riesgos derivados de residuos tratados únicamente por medios mecánicos pueden compensarse con medidas de seguridad de otro tipo?»

A. Referencia al desarrollo normativo

15. El medio ambiente no constituyó una preocupación para los redactores de los Tratados, que inicialmente no ofrecían una

cobertura jurídica a la Comunidad para emprender acciones en esta materia.⁷ Sin embargo, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en París en 1972 decidió instaurar una política propia, sugiriendo solventar la ausencia de una norma al respecto con la invocación de los artículos 100 y 235 del Tratado CE (actualmente artículos 94 CE y 308 CE, respectivamente).⁸ Esta situación explica que los primeros pronunciamientos del Tribunal de Justicia tuvieran por objeto clarificar el fundamento normativo de esta iniciativa comunitaria.⁹

16. El Acta Única Europea¹⁰ agregó al Tratado CE un título específico sobre medio ambiente —el título VII (actualmente título XIX)—¹¹, comprensivo de los

artículos 130 R y 130 S (actualmente artículos 174 CE y 175 CE, respectivamente, tras su modificación) y 130 T (actualmente artículo 176 CE),¹² a los que se suma el artículo 100 A, apartado 3 (actualmente artículo 95 CE, apartado 3, tras su modificación), que obliga a la Comisión a basar las propuestas previstas en el apartado 1 «en un nivel de protección elevado».¹³

17. La preocupación por el entorno ha aumentado en el derecho europeo hasta el punto de que conseguir «un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» se ha convertido en un fin de la Comunidad (artículo 2 CE),¹⁴ haciéndose imprescindible «una política del medio

7 — Precisar la base jurídica en el derecho comunitario ambiental se reveló uno de los problemas más complejos y controvertidos. Bravo-Ferrer Delgado, M.: «La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente», en *Gaceta Jurídica*, marzo 1994, p. 13.

8 — El artículo 100 constituía la base para la armonización de las normas que afecten directamente al establecimiento o al funcionamiento del mercado común y el artículo 235, más amplio, amparaba la adopción de las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos comunitarios que no aparezcan expresamente en el Tratado. En el punto 15 de la Declaración emanada de la mencionada Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de 1972, se señala que, «con el fin de emprender las iniciativas definidas en los diferentes programas de acción, es necesario utilizar todas las disposiciones de los Tratados, comprendiendo incluso el artículo 235». La Directiva 75/442, identificada en la nota 3, toma como fundamento jurídico «el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, sus artículos 100 y 235».

9 — La sentencia de 18 de marzo de 1980, Comisión/Italia (91/79, Rec. p. 1099), no rehusó fundar las disposiciones sobre medio ambiente en el artículo 100 del Tratado. Es más, según expuso la sentencia de 7 de febrero de 1985, ADBHU (240/83, Rec. p. 531), la protección del medio ambiente debe considerarse como «uno de los objetivos esenciales de la Comunidad», aunque las medidas adoptadas para la salvaguarda no han de «sobrepasar las restricciones inevitables, justificadas por el objetivo de interés general que es la protección del medio ambiente». En análogo sentido se pronunció la sentencia de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca (302/86, Rec. p. 4607).

10 — DO 1987, L 169.

11 — El título VII se añadió a la tercera parte del Tratado por el artículo 25 del Acta Única Europea y el artículo 100 A por el artículo 18. Con el Tratado de la Unión Europea (artículo G, punto 28) pasó a ser el título XVI.

12 — Véase el punto 2 de estas conclusiones.

13 — El Tribunal de Justicia ha interpretado estas normas en varias ocasiones. La sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), admitió que una medida comunitaria para la protección del medio ambiente no debía basarse necesariamente en el artículo 130 S del Tratado, ya que el objetivo también se podía alcanzar eficazmente a través de las medidas de armonización previstas en el artículo 100 A del Tratado, aunque la sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939), entendió que, dada la finalidad y el contenido de la Directiva impugnada —la Directiva 91/156—, era correcto que se apoyara en el artículo 130 S del Tratado, sustrato que la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-187/93, Rec. p. I-2857), igualmente consideró acertado en el caso de un Reglamento de naturaleza general cuyo contenido se insertaba en la política comunitaria ambiental —el Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, 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 (DO L 30, p. 1)—, sin perjuicio de que, al armonizar las condiciones en que tiene lugar la circulación de residuos, afectase a la consecución del mercado interior. Por otro lado, el abogado general Sr. Tesauro, en las conclusiones del asunto en el que recayó la sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, ya citada, distinguía dos tipos de directivas: las de naturaleza general, que se basan en el artículo 130 S del Tratado, y las relativas a un sector específico, que lo hacen en el artículo 100 A del Tratado. Las primeras tienen normalmente por objeto la consecución de un alto nivel de protección ambiental, mientras que las segundas persiguen evitar perturbaciones al principio de la libre competencia. En la doctrina, Krämer y Kromarek aseguraron que la distinción no podría funcionar en la práctica: Krämer, L., y Kromarek, P., «Droit Communautaire de l'Environnement. 1 octobre 1991-31 décembre 1993», en *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 2-3, 1994, p. 231.

14 — Con la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht se elevó a principio fundamental de la Comunidad la protección del medio ambiente.

ambiente» [artículo 3 CE, apartado 1, letra l)]. Es más, «las exigencias de la protección del medio ambiente se integran en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible» (artículo 6 CE). Esta inquietud también se hace patente en otros preceptos del Tratado, como el artículo 95 CE, ya mencionado, o el artículo 161 CE, que asume la creación de un Fondo de Cohesión para proporcionar «una contribución financiera en los sectores del medio ambiente».

18. El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa sigue ese enfoque,¹⁵ puntualizando que en este ámbito las competencias son compartidas entre la Unión y los Estados miembros [artículo I-14, apartado 2, letra e)],¹⁶ lo que ya se deduce de la vigente regulación.

15 — El artículo II-97 dispone que «en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad», lo que trae causa del artículo 2 CE. El artículo III-119, cuando declara que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión a que se refiere la presente Parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible», recuerda el contenido del artículo 6 CE. El artículo III-172 es similar al 95 CE y el III-223 al 161 CE. Finalmente, los preceptos III-233 y III-234 reproducen, sustancialmente, los artículos 174 CE a 176 CE.

16 — Según el artículo I-12, apartado 2, del mismo Tratado, «cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla».

B. Las competencias compartidas en materia de medio ambiente: límites

19. Las competencias compartidas integran una categoría propia dentro de las disposiciones de atribución recogidas en el Tratado. Admiten diversas manifestaciones, entre las que cabe destacar la posibilidad de que las legislaciones nacionales sean más rigurosas que la comunitaria.

20. Respecto del medio ambiente, el artículo 176 CE habilita a los Estados miembros para mantener o adoptar reglas de mayor protección, siempre y cuando resulten compatibles con el Tratado y se notifiquen a la Comisión. Por otro lado, el artículo 95 CE les permite conservar (apartado 4) o aprobar (apartado 5) disposiciones propias, pese a la existencia de imperativos de armonización, cuando se justifiquen por el cuidado del entorno, comunicándolo a la Comisión. Finalmente, el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo segundo, prevé la inclusión en las normas armonizadoras de «una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales», sometidas a control.¹⁷

17 — Ciertamente el sector doctrinal ha negado que este precepto abra una vía adecuada para dotar de mayor protección al medio ambiente, por ejemplo, Verhoeve, B., Bennet, G. y Wilkinson, D., *Maastricht and the Environment*, Londres, Institute for European Environmental Policy, 1992, p. 24.

21. Así se explica el afán del Tribunal de Justicia por declarar que el régimen del Tratado en esta materia no pretende alcanzar una armonización completa,¹⁸ de modo que los Estados están llamados a desempeñar un papel importante, dando lugar a la coexistencia de normas europeas con otras de carácter interno, como sucede en el presente caso.

22. La determinación del límite comunitario a esa actuación nacional parece subyacer en las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Koblenz.

23. Ahora bien, las circunstancias concurrentes en cada uno de los Estados miembros divergen significativamente. Los hay con mejor sensibilidad ecológica, otros sufren mayor presión social al respecto, algunos desarrollan técnicas más avanzadas en el tratamiento de los residuos. La Directiva sobre vertidos, a diferencia de otras disposiciones comunitarias en este ámbito,¹⁹ constituye una norma de mínimos.

24. Su objetivo es impedir o disminuir «los efectos negativos para el medio ambiente del vertido de residuos [...] durante todo el ciclo de vida del vertedero», mediante «requisitos [...], medidas, procedimientos y orientaciones» (artículo 1). Con tal propósito, clasifica los vertederos según el riesgo de los residuos en peligrosos, no peligrosos o inertes (artículo 4); señala los criterios y los trámites para su admisión en cada basurero (artículo 6 y anexo II); enuncia los métodos de control y de vigilancia durante la explotación y el mantenimiento (anexo III); finalmente, insta a los Estados miembros a elaborar una estrategia nacional para restringir los residuos biodegradables (artículo 5, apartado 1), que, en el caso de los municipales, deben tener garantizada una reducción en tres fases (artículo 5, apartado 2).

25. Si se interpreta la Directiva en relación con el artículo 176 CE, no cabe impedir a los Estados miembros adoptar medidas más rigurosas, por afectar a otras basuras, imponer condiciones más selectivas de acceso, obligar a tratamientos previos de mayor calado o acortar los plazos fijados, siempre y cuando cumplan los dos requisitos expresamente exigidos en el citado precepto: su compatibilidad con el Tratado y su notificación a la Comisión.

26. El primero de estos requisitos implica el respeto de todo el sistema jurídico de la Unión, en particular, de la Directiva.

18 — Sentencia de 22 de junio de 2000, Fornasar y otros (C-318/98, Rec. p. I-4785).

19 — Como el Reglamento n° 259/93, mencionado en la nota 13, que, según la sentencia de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec. p. I-9897), armoniza los traslados de residuos (apartado 42), con la consecuencia de que toda medida nacional en este ámbito «debe apreciarse a la luz de las disposiciones de dicho Reglamento» (apartado 43), ya que, «cuando una cuestión está regulada de forma armonizada a escala comunitaria, toda medida nacional a este respecto debe apreciarse a la luz de las disposiciones de esta medida de armonización» (apartado 32). El Tribunal de Justicia ha considerado en algunas ocasiones una directiva como normativa armonizada (sentencia de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage, C-37/92, Rec. p. I-4947), pero, en contra de la opinión del órgano jurisdiccional remitente, no creo que la Directiva de vertidos merezca tal consideración por las razones expuestas a continuación.

27. Pero ese acatamiento no significa, como se recoge en algunas de las observaciones escritas formuladas en este proceso prejudicial, que la propia Directiva avale disposiciones nacionales más rígidas: cuando ha querido admitir alguna excepción, lo ha hecho expresamente, como se comprueba en el artículo 3, apartados 3, 4 y 5. Por tanto, la cobertura la ofrece el Tratado, al habilitar a los Estados miembros para sobrepasar las normas comunitarias, sin contradecirlas.²⁰

28. No conviene olvidar, además, que, según se ha explicado, alcanzar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente se ha convertido en uno de los fines de la integración europea, para cuya consecución procede desarrollar una política adecuada [artículos 2 CE y 3 CE, apartado 1, letra l)],²¹ por lo que la adopción de medidas nacionales más estrictas ha de estar en consonancia con las líneas directrices comunitarias, en el sentido de que la incompatibilidad puede derivar no sólo de preceptos

concretos, sino también de los programas trazados en ese entorno supranacional.²²

C. La Directiva de vertidos

29. Esta Directiva, ya reseñada, avanza que cualquier disposición sobre la gestión de residuos «debe tener como objetivo esencial la protección de la salud humana y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales» causados por su recogida, transporte, tratamiento, almacenamiento y depósito.²³ Buscando la coordinación en esta materia, persigue, además, «una regulación eficaz y coherente, [...] que no obstaculice los intercambios intercomunitarios y no afecte a las condiciones de competencia».²⁴

20 — Como se aprecia, sigo un planteamiento distinto al ofrecido por el Gobierno neerlandés en la vista pública, al estimar que, para verificar la compatibilidad entre el derecho comunitario y el derecho nacional, surgían tres posibilidades: a) si la medida interna está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva, el análisis se ha de llevar a cabo conforme al contenido de sus preceptos; b) si no lo está, se ha de examinar tomando como referencia el Tratado; c) si va más allá del mencionado ámbito, pero encuentra amparo en el derecho originario, se ha de atender a los criterios proporcionados por este último. En el presente caso, la legislación alemana desarrolla la comunitaria, aunque otorga una protección mayor al medio ambiente, lo que supone tener en cuenta tanto la Directiva como el Tratado.

21 — Véase el punto 17 de estas conclusiones.

22 — Hay que matizar la respuesta a la polémica suscitada en la doctrina alemana —subyacente en el planteamiento de las cuestiones prejudiciales (apartado IV, punto 2, del auto), abordada también por el Gobierno de los Países Bajos en sus observaciones escritas (puntos 20 y siguientes)— acerca de si las medidas acordadas por los Estados miembros en el marco del artículo 176 CE revisten la misma naturaleza que las comunitarias, pues ese precepto condiciona la validez de las disposiciones nacionales a su compatibilidad con el Tratado, donde consta expresamente la preocupación por el entorno, con lo que se excluye cualquier regulación contraria. De otra forma, se obstaculizaría la futura armonización, condicionándose la actuación de la Comunidad y, sin duda, la de los demás Estados que la componen. Es decir, la habilitación para decretar medidas de mayor protección no sirve de excusa, su ejercicio está sometido a unos límites. Ahora bien, la sujeción al Tratado no implica la igualdad de naturaleza entre las medidas internas y las comunitarias, basta con que vayan en la misma dirección, acatando los objetivos, y, en fin, la política comunitaria del medio ambiente, circunstancia que, en la mayoría de las ocasiones —también en este asunto—, debe verificarse caso por caso.

23 — Tercer considerando de la Directiva, identificada en la nota 3 de estas conclusiones.

24 — Sexto considerando de la Directiva.

30. El Consejo, en la Resolución de 7 de mayo de 1990,²⁵ llamó la atención sobre la necesidad de dotar a la Comunidad de una política global para todo tipo de residuos, tanto los reciclables, como los susceptibles de reutilización o eliminación, insistiendo en la conveniencia de «promover una armonización de las medidas comunitarias, [...] compatible con el desarrollo del mercado interior» (punto 1). También subrayó la prioridad de «garantizar una infraestructura adecuada para la eliminación de desechos, [...] utilizando los métodos y las tecnologías más apropiados», aunque advirtiendo de que «la creación de dicha red corresponde fundamentalmente a los Estados miembros» (punto 7). Propició, por último, el fomento de los procesos de tratamiento previo (punto 8).

31. Al margen de otras iniciativas,²⁶ la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos,²⁷ propugnó que, en el futuro, sólo se lleven a cabo aquellas actividades de descarga en vertederos en condiciones de seguridad, concediéndose a los Estados miembros flexibilidad para apli-

car la mejor opción de eliminación de residuos en atención a sus circunstancias particulares (punto 32).

32. La Directiva incide en este aspecto, reflejándolo ya en sus considerandos, por ejemplo, cuando en el sexto declara que «el vertido [...] debe controlarse y gestionarse de manera adecuada, a fin de prevenir o reducir los posibles efectos negativos sobre el medio ambiente y los riesgos para la salud humana».

33. Para terminar, hay que tener en cuenta la Decisión 2003/33/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se establecen los criterios y los procedimientos de admisión de residuos en los vertederos con arreglo al artículo 16 y al anexo II de la Directiva.²⁸ Aunque ha entrado en vigor el 16 de julio de 2004 (artículo 7), puede suministrar algunas pautas interpretativas.

VII. Examen de las cuestiones prejudiciales

34. El Verwaltungsgericht Koblenz pretende indagar la conformidad con el derecho

25 — Resolución del Consejo sobre la política en materia de residuos (DO C 122, p. 2).

26 — Resoluciones del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 1991 (DO C 72, p. 34) y de 22 de abril de 1994 (DO C 128, p. 471); Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20); Reglamento n° 259/93, ya citado; Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad, del Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (DO L 39, p. 1); y Directiva 94/67/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 1994, relativa a la incineración de residuos peligrosos (DO L 365, p. 34), entre otras normas.

27 — DO C 76, p. 1.

28 — DO L 11, p. 27.

comunitario de ciertas prevenciones contenidas en el Reglamento alemán sobre el vertido de residuos. A tenor de la manera en la que formula sus preguntas, coincido con la Comisión en reagruparlas para analizar, por un lado, la cuestión 1 y la parte inicial de la 2, letra a), centradas en la interpretación del artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva y del artículo 176 CE; por otro, la parte final de la 2 a) y la 2 b), que se refieren al principio comunitario de proporcionalidad.²⁹

35. Sin embargo, no cabe desconectar lo consignado en el citado artículo 5, apartados 1 y 2, del resto de la Directiva ni del contexto general antes relatado. El objetivo perseguido, así como los requisitos mínimos que impone, se recogen en sus considerandos y en su articulado, correspondiendo al juez nacional verificar si la norma interna se atiene a esos postulados, a la vista del concepto de compatibilidad del artículo 176 CE. El Tribunal de Justicia no ha de invadir esa esfera, debiendo concentrar su esfuerzo en precisar el sentido del derecho comunitario para facilitar los criterios que han de guiar su aplicación de manera

uniforme; su función conlleva explicar el alcance de las disposiciones europeas o el aludido concepto de compatibilidad, pero no acometer la exégesis detallada de cada una de las posibles contradicciones de la norma nacional. Es decir, el Tribunal de Justicia no está habilitado para pronunciarse sobre un precepto de derecho estatal que ofrece aspectos tan técnicos como los suscitados en este asunto: no ofrece duda que el criterio de admisión en los vertederos basado en una «proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original» (determinada como pérdida por calcinación o como COT) empleado en el Reglamento alemán es más riguroso que el de «la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados» en un año, de que trata la Directiva, pero resulta más complicado precisar la incidencia de esta circunstancia en el cumplimiento de los objetivos comunitarios.³⁰

29 — Además, la demandante en el proceso principal pretende abordar la compatibilidad del Reglamento alemán con otros preceptos comunitarios, como el artículo 28 CE o el artículo 30 CE. Pero en el auto de planteamiento de las cuestiones prejudiciales consta que el Verwaltungsgericht Koblenz «excluye» expresamente el «examen» —y, por consiguiente, cualquier duda respecto de esas normas (apartado IV, punto 4)—, por lo que no procede analizar tal compatibilidad. Hay reiterada jurisprudencia declarando que «corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, en el marco del sistema de cooperación con el Tribunal de Justicia instaurado por el artículo 234 CE, apreciar la pertinencia de las cuestiones que le remiten en relación con los hechos del asunto de que conocen» (sentencias de 14 de julio de 1988, Smanor, 298/87, Rec. p. 4489; de 5 de diciembre de 2000, Guimont, C-448/98, Rec. p. I-10663; o de 23 de octubre de 2001, Tridon, C-510/99, Rec. p. I-7777).

No obstante, conviene estudiar las cuestiones prejudiciales reagrupadas en la forma anunciada.

30 — Reiteradamente el Tribunal de Justicia ha declarado que la apreciación de los hechos del asunto incumbe al juez nacional (entre otras, sentencia de 15 de noviembre de 1979, Denkavit, 36/79, Rec. p. 3439), autoexcluyendo su competencia para aplicar a medidas o a situaciones internas las normas comunitarias que le corresponda interpretar (por todas, sentencia de 5 de octubre de 1999, Lirussi y Bizzaro, asuntos acumulados C-175/98 y C-177/98, Rec. p. I-6881, apartados 37 y 38). Véase también la nota 35 de estas conclusiones.

A. Cuestión prejudicial 1 y primera parte de la 2 a)

36. El tribunal remitente entiende que la norma alemana contiene medidas de mayor protección que las previstas en la Directiva, recelando de su compatibilidad. Las diferencias radican en los siguientes extremos:

- La utilización del criterio de admisión de residuos constituido por la «proporción de materia orgánica de residuo seco de la sustancia original» (determinada como pérdida por calcinación o como COT).
- La fijación de plazos más cortos para reducir los residuos.
- La inclusión en el ámbito de aplicación tanto de los vertidos biodegradables como de los que no lo son.
- La asimilación del tratamiento de los residuos municipales y del de los que puedan eliminarse como tales, en particular, los industriales.

37. A la luz de esas constataciones, vislumbra un conjunto de instrumentos de protección que, en su opinión, configurarían una estrategia distinta de la comunitaria.

38. Procede, pues, investigar el alcance de esas diferencias.

a) El criterio de admisión de residuos

39. Según el Reglamento alemán, los residuos urbanos y los eliminables como tales sólo han de depositarse en vertederos si cumplen los requisitos contemplados en el anexo 1, entre los que se encuentra la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original determinada como pérdida por calcinación o como COT.³¹ Por su parte, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva habla de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en un año civil de referencia.

40. Según su propia naturaleza, este tipo de norma obliga en cuanto al resultado que se ha de conseguir, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios (artículo 249 CE), por lo que, tratándose de una Directiva de «mínimos»,³²

31 — Artículo 3, apartado 3, del Reglamento, en relación con los puntos 2.01 y 2.02 del anexo 1. Véase el punto 8 de estas conclusiones.

32 — Véanse los puntos 23 y 24 de estas conclusiones.

no se infringe el derecho comunitario al imponer una condición de acceso al basurero ajena al peso total de los vertidos, siempre y cuando se respete el tope señalado por la Comunidad.

medioambiental, están facultados para acor-
tarlos, siempre que en las fechas de venci-
miento se haya producido el efecto preten-
dido, no después. Si se ha alcanzado antes,
resulta indiferente.

41. Por otro lado, como han advertido los
Gobiernos austriaco y neerlandés, el criterio
de admisión en los vertederos no constituye
un objetivo, sino un instrumento para
reducir los residuos. Es más, dentro de los
principios generales enunciados en el
anexo II de la Directiva, las «limitaciones
de la cantidad de materia orgánica presente»
se ponen como ejemplo de criterio basado en
las propiedades de los desechos.

c) Aplicación a los vertidos biodegradables y
no biodegradables

44. Cuando el mencionado artículo 5, apar-
tados 1 y 2, alude a los residuos, lo hace con
la calificación de «biodegradables», por lo
que se cuestiona si comprende también los
«no biodegradables».

b) Fijación de plazos más cortos para reducir
los residuos

42. El referido artículo 5, apartado 2, de la
Directiva exige que los planes nacionales
garanticen unos porcentajes de reducción de
los residuos biodegradables destinados a
vertederos a lo largo de tres etapas, que
finalizan, «a más tardar», a los cinco, a los
ocho y a los quince años contados desde el
16 de julio de 2001, previendo en cada una
de esas fases una disminución de hasta el
75 %, el 50 % y el 35 %, respectivamente.

45. A la vista del contexto y de la finalidad
de la norma comunitaria, parece que las
condiciones mínimas impuestas en los pre-
ceptos citados se refieren sólo a los vertidos
del primer tipo, aunque los Estados miem-
bros pueden válidamente dilatar su ámbito,
pues, en realidad, se persigue implantar
medidas, procedimientos y orientaciones
para impedir o reducir las consecuencias
negativas del vertido de «residuos»
(artículo 1), sin mayor precisión, término
que remite al de la Directiva 75/442
[artículo 1, letra a)], donde se suministra
una amplia definición.³³

43. Por tanto, al marcarse unos plazos –y
unos porcentajes– máximos, los Estados
miembros, en atención a su propia política

33 — Según la Directiva 75/442, identificada en la nota 3 de estas
conclusiones, se considera «residuo» cualquier sustancia u
objeto perteneciente a una de las categorías comprendidas en
el anexo I, de los que su poseedor se desprenda o tenga la
intención de desprenderse. El listado abarca hasta 16
apartados, incluyendo, por ejemplo, los «elementos inutiliza-
bles» (Q6), los «residuos de procesos industriales» (Q8) o los
«residuos de extracción y preparación de materias
primas» (Q11).

46. Por consiguiente, tampoco se vulnera el derecho de la Comunidad al extender las reglas sobre vertidos a los no biodegradables.

49. Además, como advierten los Gobiernos de los Países Bajos y de Alemania, los vertidos industriales pueden ser biodegradables —si no en todo, al menos en parte—, por lo que habrían de agregarse a la estrategia nacional de reducción contemplada en el artículo 5, apartado 1.

d) Aplicación a los residuos industriales

47. Aunque el artículo 5, apartado 1, aboga por la elaboración de una estrategia para la disminución de los «residuos biodegradables», el apartado 2 menciona un plan para la reducción de los «residuos municipales biodegradables», surgiendo la duda de si la adición de tal adjetivo obsta a la inclusión de otros vertidos no municipales —a tenor del concepto proporcionado por el artículo 2, letra b), de la Directiva—, como los industriales.

50. Así pues, la Directiva no empece que las normas sobre las basuras municipales se apliquen también a las de carácter industrial.

e) Apreciación conjunta

48. Evidentemente la respuesta ha de ser idéntica a la sugerida en los apartados anteriores. La Directiva contiene unos apercebimientos finales a cuya consecución deben dedicar su actuación los Estados miembros, habilitados para adoptar otros de mayor calado, sin infringir esos límites ni el objetivo aludido en su artículo 1, donde se utiliza la expresión más genérica «vertido de residuos». De esta forma, resulta compatible que el plan garantice la reducción no sólo de los vertidos municipales biodegradables, sino también la de los de otra índole.

51. De lo anteriormente expuesto se infiere que la condición requerida por el artículo 176 CE, para que las normas nacionales más protectoras se atengan al Tratado, se cumple en cada uno de los casos examinados en relación con la Directiva.

52. Procede, no obstante, dilucidar, según plantea el tribunal alemán, si un análisis conjunto de esos supuestos puede conducir a otra solución.

53. Sin ninguna vacilación, hay que descartar tal hipótesis, pues la legislación federal no parece contravenir la política diseñada por los instrumentos normativos comunitarios de referencia. En concreto, la Directiva prevé una reducción en tres etapas de los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos hasta llegar al 35 % de la cantidad total (en peso) de los generados en 1995, sin detallar el desarrollo del proceso. El Reglamento alemán afecta también a los vertidos eliminables como desechos municipales, exige un tratamiento no sólo mecánico, que presumiblemente los reduce en mayor medida,³⁴ y señala unos periodos menores. Por tanto, va más allá de lo dispuesto en la Directiva, pero respeta sus mínimos, correspondiendo al órgano jurisdiccional nacional, y no al Tribunal de Justicia, verificar las finalidades de la regulación interna y compararlas con las que pretende la Comunidad.

54. Por lo demás, la jurisprudencia ha recordado que, aun cuando la política de la Comunidad sobre el medio ambiente persiga un nivel de protección elevado, no se necesita que sea técnicamente el más elevado, pues los Estados que la integran siempre están facultados para mejorarlo.³⁵

55. En virtud de lo razonado en los puntos anteriores, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial 1 y a la primera parte de la 2 a), en el sentido de que, en el marco del artículo 176 CE, cuando los Estados miembros transpongan la Directiva 1999/31, pueden aprobar medidas de mayor protección del medio ambiente, siempre que cumplan los objetivos y las prevenciones de las normas comunitarias, como sucede al condicionar la admisión en vertederos de residuos municipales y eliminables en cuanto tales a un criterio constituido por la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original (determinada como pérdida por calcinación o como COT), al exigir que las proporciones se alcancen en fechas anteriores a las indicadas en dicha Directiva y, en suma, al someter el acceso de vertidos a un tratamiento previo no sólo mecánico.³⁶

34 — Faltan en el expediente los informes técnicos precisos para comprobar la incidencia de la adopción de uno u otro criterio de admisión en el proceso de tratamiento de residuos. Tampoco se ha aportado un estudio pericial al respecto ni un examen económico-financiero de los efectos del cumplimiento de la normativa comunitaria y de la alemana en la viabilidad del vertedero, lo que también resultaría útil para abordar otros problemas subyacentes, como la posible compensación a la entidad explotadora.

35 — Sentencia de 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec. p. I-4301), apartado 49.

36 — En relación con este último aspecto, el artículo 6, letra a), de la Directiva obliga a los Estados miembros a tomar medidas para que «sólo se depositen en un vertedero los residuos que hayan sido objeto de tratamiento», entendiéndose por tal, según el artículo 2, letra h), «los procesos físicos, térmicos, químicos o biológicos, incluida la clasificación, que cambian las características de los residuos para reducir su volumen o su peligrosidad, facilitar su manipulación o incrementar su valorización». Por eso, cuando el artículo 5, apartado 1, insta a los Estados miembros a elaborar una estrategia nacional con medidas que permitan conseguir los objetivos contemplados en el apartado 2, «en particular mediante reciclado, compostaje, biogasificación o valorización de materiales/energía», cabe entender que esta enunciación no es exhaustiva.

B. Segunda parte de la cuestión prejudicial 2 a) y cuestión 2 b): el principio comunitario de proporcionalidad

56. La proporcionalidad sugiere conveniencia y adecuación entre el fin perseguido y los medios utilizados para lograrlo. También entre dos o más conceptos, valores o parámetros. En el mundo del derecho, constituye un principio general que ofrece varias dimensiones, desplegando su influencia en la esfera internacional, en la comunitaria y en la estatal.

57. Sin perjuicio del análisis de la proporcionalidad de la norma alemana que el Verwaltungsgericht Koblenz puede realizar en la perspectiva de su propio derecho, las dudas que plantea se refieren a su proyección en el plano comunitario.

58. Antes de examinarlas, debe resolverse el problema suscitado por la Comisión y por el Gobierno federal en sus observaciones escritas, cuando niegan que ese principio comunitario resulte de aplicación a la norma nacional, entre otras circunstancias, porque, a tenor del artículo 5 CE, concierne sólo a las acciones de la Comunidad y porque tales acciones no son objeto de enjuiciamiento en este proceso prejudicial.

59. Aunque en un primer momento el razonamiento propuesto —especialmente el de la Comisión— parece convincente, se trata de una regla general de derecho, que no se circunscribe al ámbito de las repetidas acciones comunitarias. El artículo 5 CE ha plasmado el principio, restringiéndolo a ese contorno, según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, pero no ha limitado su impacto en todo el derecho comunitario. Por otro lado, cuando el artículo 176 CE condiciona la validez de las normas nacionales de mayor protección a su compatibilidad con el Tratado, está incluyendo, como ya he apuntado,³⁷ no sólo el derecho escrito, sino también los objetivos, las libertades fundamentales, las políticas y los principios que lo inspiran. No hay que reducir, pues, la expresión «el presente Tratado» a los concretos preceptos que lo integran.³⁸

60. Con tales premisas, el mencionado principio de proporcionalidad despliega sus efectos en toda actuación comunitaria, ya provenga de la propia Comunidad o de los Estados que la componen, cuando desarrollan una competencia tildada de comunitaria.

37 — En el punto 28 de estas conclusiones.

38 — Entre los que se encuentra el artículo 10 CE, a cuyo tenor los Estados miembros han de adoptar «todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las Instituciones de la Comunidad». El calificativo «apropiadas» hay que apreciarlo igualmente de acuerdo con los principios generales del derecho comunitario. El Tribunal de Justicia, en la sentencia DaimlerChrysler, citada en la nota 19, interpretó la expresión «con arreglo al Tratado», contenida en el Reglamento n° 259/93, «en el sentido de que dichas medidas nacionales, además de ser conformes con el Reglamento, deben respetar las restantes normas o los principios generales del Tratado, a los que no se refiere directamente la normativa adoptada en materia de traslados de residuos» (apartado 45).

61. El problema estriba, por tanto, en determinar si la norma o el comportamiento nacional constituyen una actuación de tal carácter. Sólo en caso de respuesta afirmativa, el principio entra en juego. Su aplicación no depende de la incidencia de la regla interna en el ordenamiento de la Unión, sino de su incorporación a esa estructura jurídica. Es decir, si la proporcionalidad implica una adecuada relación entre el objetivo perseguido y los medios para alcanzarlo,³⁹ parece lógico que su verificación en el ámbito europeo exija la presencia de objetivos y de medios que le sean propios, lo que no ocurre cuando, por ejemplo, se toma como presupuesto una finalidad comunitaria, pero se emplea un instrumento de distinta naturaleza.

62. En este contexto, corresponde al juez nacional realizar esa calificación, teniendo en cuenta que los Estados miembros dictan normas que se relacionan de distintas maneras con el mundo supranacional, oscilando desde la mera ejecución hasta la total desconexión. Por otra parte, la proyección de este principio tampoco podría gozar de la misma significación de la que disfruta en el derecho de la Unión.⁴⁰ En todo caso, el

Tribunal de Justicia carece de competencia para juzgar la adecuación de una regulación interna al principio comunitario de proporcionalidad, especialmente, cuando, como en el presente asunto, concurren aspectos técnicos muy precisos, no habiéndose ofrecido los datos imprescindibles para llevar a cabo una prudente apreciación.⁴¹

63. Por todo lo expuesto, sugiero resolver la segunda parte de cuestión prejudicial 2 a) y la cuestión 2 b), precisando que la comprobación de si una norma o un comportamiento de un Estado miembro respetan el principio comunitario de proporcionalidad incumbe al juez nacional, tras calificar previamente tal actuación como comunitaria.

39 — Según expone el Gobierno austriaco en sus observaciones escritas, con cita de la sentencia de 11 de julio de 1989, Schröder (265/87, Rec. p. 2237), la proporcionalidad de una medida hay que apreciarla en función de su carácter apropiado y pertinente, así como de la prohibición de imponer obligaciones desmesuradas.

40 — Como afirma Guy Isaac, «la proporcionalidad significa que, en la aplicación de una competencia, si la Comunidad puede elegir entre varios modos de acción, debe optar, a eficacia igual, por aquel que deje más libertad a los Estados, a los particulares, a las empresas». *Manual de Derecho Comunitario General*, traducción de G.-L. Ramos Ruano, Ariel, Barcelona, 5ª edición, 2000, p. 76.

41 — En este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 1986, Muller y otros (304/84, Rec. p. 1511), consideró que la situación del derecho comunitario en ese momento no se oponía a que un Estado miembro prohibiera la comercialización de productos alimenticios provenientes de otros Estados miembros, a los que se les habían adicionado algunas sustancias, pero, añadió, «el principio de proporcionalidad que inspira la última frase del artículo 36 del Tratado [actualmente artículo 30 CE, tras su modificación] exige que dicha prohibición se limite a lo necesario para alcanzar los objetivos de protección de la salud legítimamente perseguidos» (apartado 23), precisando que «corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar en cada caso, a la luz de las costumbres alimentarias nacionales y teniendo en cuenta los resultados de la investigación científica internacional, que su legislación es imprescindible para proteger efectivamente los intereses a que se refiere el artículo 36 del Tratado». En la misma línea, la sentencia Tridon, antes citada, reconoció que «la apreciación de la proporcionalidad de la prohibición de comercialización controvertida en el procedimiento principal y, en particular, respecto a si el objetivo que se pretende podría lograrse con medidas que afectaran en menor grado al comercio intracomunitario no puede efectuarse, en el presente asunto, sin elementos adicionales de información y que tal apreciación supone un análisis concreto, basado especialmente en estudios científicos y en circunstancias de hecho que caracterizan la situación en la que se inscribe el litigio principal, análisis que tiene que realizar el órgano jurisdiccional remitente» (apartado 58).

VIII. Conclusión

64. A tenor de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Verwaltungsgericht Koblenz, declarando:

- 1) En cuanto a la cuestión prejudicial 1 y a la primera parte de la 2 a), que, en el marco del artículo 176 CE, cuando los Estados miembros traspongan la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, pueden aprobar medidas de mayor protección del medio ambiente, siempre que cumplan los objetivos y las prevenciones de las normas comunitarias, como sucede al condicionar la admisión en vertederos de residuos municipales y eliminables en cuanto tales a un criterio constituido por la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original (determinada como pérdida por calcinación o como COT), al exigir que las proporciones se alcancen en fechas anteriores a las señaladas en dicha Directiva y al someter el acceso de vertidos a un tratamiento previo no sólo mecánico.
- 2) En cuanto a la segunda parte de la cuestión prejudicial 2 a) y a la cuestión 2 b), que la comprobación de si una norma o un comportamiento de un Estado miembro respetan el principio comunitario de proporcionalidad compete al juez nacional, tras calificar previamente tal actuación como comunitaria.