

**Asunto C-224/24**

**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia**

**Fecha de presentación:**

25 de marzo de 2024

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

21 de marzo de 2024

**Parte recurrente:**

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl — Servizi Ambientali

**Partes recurridas:**

Ministero dell'Interno (Ministerio del Interior)

Ministero della Transizione Ecologica (Ministerio para la Transición Ecológica)

Comitato tecnico regionale delle Marche (Comité Técnico Regional de Las Marcas)

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015 (Coordinación para la aplicación uniforme en el territorio nacional de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 105/2015)

**Otras partes:**

Regione Marche (Región de Las Marcas)

FP

**Objeto del procedimiento principal**

Recurso interpuesto ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) contra una sentencia del Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Las Marcas, Italia) que tiene por

objeto un requerimiento dirigido por el Comitato tecnico regionale (Comité Técnico Regional; CTR) de la Región de Las Marcas (Italia) a la recurrente, con arreglo a la normativa nacional de transposición de la Directiva 2012/18/UE.

### **Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE relativa a la interpretación de los artículos 3 y 7 de la Directiva 2012/18/UE. En particular, se solicita que se precise la interpretación de estas disposiciones en relación con la práctica de un industrial que explota instalaciones de tratamiento de residuos consistente en el seguimiento de la cantidad de sustancias peligrosas, así como en relación con una normativa nacional que establece una única modalidad para notificar a las autoridades la información sobre el tratamiento de tales sustancias.

### **Cuestiones prejudiciales**

A) ¿Se opone la definición de la expresión «presencia de sustancias peligrosas», que figura en el artículo 3, punto 12, de la Directiva 2012/18/UE, a una práctica según la cual la previsión de las cantidades de sustancias peligrosas presentes en una instalación de tratamiento de residuos se somete a un procedimiento operativo instaurado por el industrial (y eventualmente comprendido en la autorización a que se refieren el artículo 23 de la Directiva 2008/98/CE o el artículo 4 de la Directiva 2010/75/UE), que califica los residuos como mezcla en el sentido del artículo 3, punto 11, de la Directiva 2012/18/UE y establece un seguimiento constante de la cantidad de sustancias peligrosas presentes en la instalación garantizando que no se superen los límites inferior y superior indicados respectivamente en la columna 2 y en la columna 3 del anexo 1 de la Directiva 2012/18/UE?

B) ¿Se opone el artículo 7 de la Directiva 2012/18/UE, en virtud del cual debe obligarse al industrial a enviar «a la autoridad competente una notificación» que contenga la información indicada en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva, interpretado a la luz de los principios de competencia y de libertad de establecimiento, a una disposición como el artículo 13, apartados 1, 2 y 5, del Decreto Legislativo n.º 105/2015, que establece que la comunicación de la información debe realizarse exclusivamente mediante «una notificación, redactada conforme al modelo que figura en el anexo 5» (apartado 1), «firmada en forma de autocertificación con arreglo a lo establecido en la normativa vigente» (apartado 2), «transmitida por el industrial a los destinatarios señalados en el apartado 1 en formato electrónico utilizando los servicios e instrumentos de envío telemático facilitados a través del inventario de los establecimientos que pueden causar accidentes graves a que se refiere el artículo 5, apartado 3» o «exclusivamente por correo electrónico certificado firmado digitalmente» (apartado 5), excluyendo una forma de comunicación realizada a través de «un procedimiento operativo instaurado por el industrial» que establece un seguimiento constante de la cantidad de sustancias peligrosas presentes en la instalación y garantiza que no se superen

los límites inferior y superior indicados respectivamente en la columna 2 y en la columna 3 del anexo 1 de la Directiva 2012/18/UE?

### **Derecho de la Unión invocado**

Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE (en lo sucesivo, «Directiva 2012/18»); artículos 3 y 7.

### **Derecho nacional invocado**

Decreto Legislativo del 26 giugno 2015, n.º 105 — Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (Decreto Legislativo n.º 105, de 26 de junio de 2015, por el que se transpone la Directiva 2012/18/UE relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo 105/2005»), denominado «normativa Seveso» [tal como se ha desarrollado a lo largo del tiempo: decreto del Presidente della Repubblica n.º 175 del 1988, di recepimento della cd. prima direttiva «Seveso» 82/501/CEE (Decreto del Presidente de la República n.º 175 de 1988, por el que se transpone la Directiva 82/501/CEE, denominada primera Directiva «Seveso»; d.lgs. n.º 334 del 1999, di recepimento della cd. direttiva «Seveso-bis» 96/82/CE (Decreto Legislativo n.º 334 de 1999, por el que se transpone la Directiva 96/82/CE, denominada Directiva «Seveso-bis»; d.lgs. 105/2015, di recepimento della cd. direttiva «Seveso-ter» 2012/18/UE (Decreto Legislativo 105/2015, por el que se transpone la Directiva 2012/18/UE, denominada Directiva «Seveso-ter»]; artículos 3 y 13.

El artículo 3, letra n), del Decreto Legislativo 105/2015 define el concepto de «presencia de sustancias peligrosas» reproduciendo lo previsto en el artículo 3, punto 12, de la Directiva 2012/18/UE.

El artículo 13 del Decreto Legislativo 105/2015, que reproduce, a su vez, lo dispuesto en el artículo 7, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/18/UE, obliga al industrial «a enviar, según las modalidades previstas en el apartado 5», es decir, «en formato electrónico utilizando los servicios e instrumentos de envío telemático facilitados a través del inventario de los establecimientos que pueden causar accidentes graves a que se refiere el artículo 5, apartado 3» o «exclusivamente por correo electrónico certificado firmado digitalmente», «una notificación, redactada conforme al modelo que figura en el anexo 5» de dicho Decreto Legislativo, que contenga la información que se enumera en el artículo 13, apartado 2. Dicha notificación debe firmarse en forma de autocertificación, asumiendo responsabilidad penal en caso de declaraciones falsas [artículos 46, 47 y 76 del decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n.º 445 —

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Decreto del Presidente de la República n.º 445, de 28 de diciembre de 2000 — Texto único de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de documentación administrativa)], sin que se admitan modalidades equivalentes de comunicación que no prevean la responsabilidad penal.

En virtud de la normativa italiana, actualmente recogida en el Decreto Legislativo 105/2015 y sus anexos:

- La normativa Seveso no se aplica a los establecimientos en los que las sustancias peligrosas no superen el nivel indicado en la columna 2 (nivel inferior);
- En cambio, cuando la presencia de sustancias peligrosas esté comprendida entre el nivel indicado en la columna 2 (nivel inferior) y el nivel indicado en la columna 3 (nivel superior), se aplicarán las disposiciones relativas a los denominados «establecimientos de nivel inferior»;
- Por último, cuando se rebasen los niveles indicados en la columna 3, se aplicará íntegramente la normativa (los denominados «establecimientos de nivel superior») (véase el artículo 3 del Decreto Legislativo 105/2015).

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 La recurrente en el litigio principal explota una instalación de tratamiento de residuos líquidos, tanto peligrosos como no peligrosos, en virtud de una autorización medioambiental integrada concedida por la autoridad provincial competente. Esta autorización permite a dicha sociedad almacenar hasta 800 toneladas de residuos peligrosos y tratar hasta 200 toneladas diarias de residuos de este tipo.
- 2 El 7 de noviembre de 2019, el director general de Vigili del Fuoco delle Marche (Servicio de Bomberos de Las Marcas, Italia), en calidad de presidente del Comité Técnico Regional de dicha región, estableció un grupo de trabajo con la misión de elaborar un informe sobre la sujeción de la instalación explotada por la recurrente a la normativa en materia de control del riesgo de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Una vez finalizado su estudio, el grupo de trabajo consideró que dicha instalación de tratamiento no podía quedar excluida del ámbito de aplicación de la citada normativa.
- 3 Mediante decisión de 28 de mayo de 2020, el Comité Técnico Regional de Las Marcas, siguiendo las conclusiones de dicho grupo de trabajo, requirió a la recurrente para que cumpliera la citada normativa. Dicho Comité, después de haber sido informado de que la recurrente había establecido un nuevo procedimiento de control de las sustancias peligrosas presentes en el establecimiento, requirió de nuevo a esta última, mediante decisión de 24 de noviembre de 2020, para que se atuviera a dicha normativa o, con carácter

alternativo, limitara la utilización de los depósitos situados en tal establecimiento, de manera que no se superasen los límites establecidos.

- 4 La recurrente impugnó la decisión de 24 de noviembre de 2020 ante el Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Italia), que desestimó el recurso mediante sentencia de 23 de junio de 2021.
- 5 La recurrente interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, el Consiglio di Stato (Italia). En particular, solicitó que se planteara al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, la cuestión de si, para determinar las sustancias peligrosas presentes en un establecimiento, en el sentido del artículo 3, punto 12, de la Directiva 2012/18, el industrial de dicho establecimiento puede instaurar un procedimiento de seguimiento de las sustancias peligrosas presentes en la instalación de tratamiento de residuos que explota, con el fin de que no se superen los límites indicados en las columnas 2 y 3 del anexo I de la citada Directiva.
- 6 Mediante su resolución n.º 490 de 2022, el Consiglio di Stato suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las tres cuestiones prejudiciales siguientes, en el marco del asunto C-144/22:
- 7 «A) El artículo 267 TFUE, interpretado correctamente, ¿obliga al juez nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno a efectuar una remisión prejudicial sobre una cuestión de interpretación del Derecho [de la Unión] pertinente en el litigio principal, aunque pueda descartarse cualquier duda de interpretación sobre el significado que ha de atribuirse a la disposición europea pertinente [...] pero no sea posible demostrar de modo fehaciente, desde un punto de vista subjetivo, habida cuenta de la conducta de otros órganos jurisdiccionales, que la interpretación proporcionada por el juez que conoce del asunto será la misma que la que proporcionarían los jueces de otros Estados miembros y el Tribunal de Justicia si conocieran de la misma cuestión?
- 8 B) ¿A fin de proteger los valores constitucionales y europeos de independencia judicial y de duración razonable del proceso, cabe interpretar el artículo 267 TFUE en el sentido de que se opone a que se ejerciten acciones de responsabilidad civil o disciplinarias frente al juez nacional de última instancia que haya examinado y denegado una solicitud de remisión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión, ya sea automáticamente o a instancia de la parte que solicita la remisión?
- 9 C) ¿Se opone la definición de la expresión “presencia de sustancias peligrosas” contenida en el artículo 3, punto 12, de la Directiva 2012/18/UE, a una práctica según la cual la previsión de las cantidades de sustancias peligrosas presentes en una instalación de tratamiento de residuos se somete a un procedimiento operativo instaurado por el industrial (y eventualmente comprendido en la autorización a que se refieren el artículo 23 de la Directiva

2008/98/CE o el artículo 4 de la Directiva 2010/75/UE), que califica los residuos como mezcla en el sentido del artículo 3, punto 11, de la Directiva 2012/18/UE y establece un seguimiento constante de la cantidad de sustancias peligrosas presentes en la instalación garantizando que no se superen los límites inferior y superior indicados respectivamente en la columna 2 y en la columna 3 del anexo 1 de la Directiva 2012/18/UE?».

- 10 Mediante auto de 15 de diciembre 2022, dictado en el asunto C-144/22, el Tribunal de Justicia declaró, en resumen lo siguiente:
- 11 a) Sobre la primera cuestión prejudicial, que el juez nacional puede decidir no plantear una cuestión prejudicial si «ha llegado a la convicción» de que «los demás tribunales de última instancia de los Estados miembros y el Tribunal de Justicia compartirían su postura», teniendo en cuenta los criterios de interpretación mencionados en los apartados 36 a 42 y las consideraciones expuestas en los apartados 43 a 45 de dicho auto del Tribunal de Justicia;
- 12 b) Sobre la segunda cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia declaró que corresponde exclusivamente al juez nacional, «que debe asumir la responsabilidad de la decisión judicial que ha de adoptarse», apreciar la necesidad y la pertinencia de la remisión prejudicial, y que el Tribunal de Justicia no está obligado a pronunciarse cuando «la interpretación solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o el problema es de naturaleza hipotética» (apartado 57 del auto C-144/22);
- 13 c) Sobre la tercera cuestión prejudicial, formulada para el supuesto de que el Tribunal de Justicia diera una respuesta negativa a las cuestiones anteriores, el Tribunal de Justicia afirmó que de la resolución de remisión se desprendería que la tercera cuestión únicamente se planteaba en caso de respuesta afirmativa a la primera y que, habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procedía contestar a la tercera.
- 14 El asunto fue devuelto al Consiglio di Stato para su resolución.
- 15 Mediante escrito de 19 de junio de 2023, la recurrente (que interpuso recurso de apelación ante el Consiglio di Stato) solicitó de nuevo una remisión prejudicial.
- 16 A la luz de las indicaciones facilitadas por el Tribunal de Justicia sobre las tres cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-144/22, el Consiglio di Stato considera, en lo que respecta a las dos primeras cuestiones, relativas a la naturaleza de la remisión prejudicial y a las peculiaridades de la normativa nacional italiana en materia de responsabilidad civil de los jueces, que debe tener en cuenta las respuestas del Tribunal de Justicia y resolver la cuestión aplicando una interpretación compatible con las indicaciones del Tribunal de Justicia.
- 17 En cuanto a la tercera cuestión, que se refiere a las normas que regulan el caso de que se trata (la llamada «normativa Seveso»), el Consiglio di Stato considera que la persistencia de dudas interpretativas pertinentes para resolver el asunto, que se

refieren en particular al concepto de «presencia de sustancias peligrosas» que figura en el artículo 3, punto 12, de la Directiva 2012/18/UE y a la expresión «una notificación [a la autoridad competente]» del artículo 7 de dicha Directiva, exige excepcionalmente plantear una nueva petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 18 La recurrente sostiene que la «normativa Seveso» debería permitir al industrial de una instalación de tratamiento de residuos demostrar que la presencia de sustancias peligrosas en su establecimiento no supera nunca el «nivel inferior» a través de un sistema de gestión que establece un seguimiento continuo de las sustancias presentes en el establecimiento. En su opinión, el Derecho de la Unión se opone a una normativa como la italiana que impide otras modalidades de transmitir información distintas de la antes descrita.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 19 Según el órgano jurisdiccional remitente, es fundamental aclarar el concepto de «presencia de sustancias peligrosas» que se define en el artículo 3, punto 12, de la Directiva 2012/18/UE y se retoma en la normativa nacional.
- 20 También es fundamental la interpretación del artículo 7, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/18/UE, según el cual «los Estados miembros velarán por que el industrial esté obligado a enviar a la autoridad competente una notificación que contenga», en particular, «información suficiente para identificar las sustancias peligrosas y la categoría de sustancias de que se trate o que puedan estar presentes».
- 21 En particular, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si es compatible con el Derecho de la Unión la normativa nacional de transposición que, al disponer que el industrial está obligado «a enviar, según las modalidades previstas en el apartado 5 [...] una notificación, redactada conforme al modelo que figura en el anexo 5», que contenga la información que se enumera en el artículo 13, apartado 2, admite una sola modalidad de transmisión de dicha información.
- 22 La disposición de la Directiva, si bien por una parte deja un cierto margen de apreciación acerca de las opciones de aplicación, centrándose únicamente en la «efectividad» del sistema, por otra parte no parece impedir al Estado miembro optar por «una sola modalidad» de comunicación de la información.
- 23 La disposición de la Directiva permite al industrial efectuar «una notificación» y la expresión que emplea dicha Directiva no parece exigir una modalidad predeterminada; este aspecto suscita dificultades de interpretación de la Directiva, que podrían dar lugar a divergencias jurisprudenciales en el seno de la Unión,

según el criterio mencionado en el apartado 37 del auto dictado por el Tribunal de Justicia en el asunto C-144/22.

- 24 Ni las partes del procedimiento ni el órgano jurisdiccional remitente han apreciado divergencias particulares entre las diversas versiones lingüísticas de la Directiva, a la luz de lo señalado en el apartado 40 del auto dictado por el Tribunal de Justicia en el asunto C-144/22.
- 25 Sin embargo, según el órgano jurisdiccional remitente, es difícil interpretar el uso, en el ámbito de la normativa europea, de la expresión «una notificación», puesto que si, por un lado, podría considerarse que dicha expresión ha de interpretarse en el sentido que establece cada legislador nacional, por otro lado, cabría entender que los términos «una notificación» significan que el industrial puede utilizar cualquier forma de comunicación de la información (apartado 41 del auto del Tribunal de Justicia en el asunto C-144/22, según el cual el Derecho de la Unión utiliza una terminología «propia y conceptos autónomos»).
- 26 En este sentido, cabría sostener que la Directiva de la Unión —interpretada también con arreglo a los principios del Tratado en materia de competencia y libertad de establecimiento— no permite al legislador nacional imponer una «modalidad única» (transmisión de una autocertificación, asumiendo responsabilidad penal en caso de declaraciones falsas), excluyendo otras formas de verificación y seguimiento tecnológicamente más innovadoras y avanzadas, menos restrictivas de la competencia en el territorio de la Unión, igualmente eficaces pero más sencillas y menos onerosas para las empresas.
- 27 El Consiglio di Stato señala que la cuestión es pertinente, ya que, si el Tribunal de Justicia decide que el artículo 7 de la Directiva 2012/18/UE se opone (o no se opone) a una normativa nacional que contempla una sola modalidad de comunicación de la información, el Consiglio di Stato deberá apreciar si la Administración italiana estaba obligada (o no) a permitir a la recurrente comunicar la información mediante modalidades distintas y, en consecuencia, evaluará si la decisión denegatoria recurrida es legal o ilegal.
- 28 El órgano jurisdiccional remitente espera además que el Tribunal de Justicia se pronuncie, aunque solo con carácter incidental, sobre el punto que ya fue objeto de las dos primeras cuestiones prejudiciales del asunto C-144/22, relativas a la naturaleza de la remisión prejudicial y a las peculiaridades de la normativa nacional italiana en materia de responsabilidad civil del juez por omisión de la remisión prejudicial obligatoria (artículo 2, apartado 3-*bis*, de la Ley n.º 117 de 1988).
- 29 Dicho órgano jurisdiccional, teniendo en cuenta, por un lado, la firme posición expresada por el Tribunal de Justicia sobre la primera de tales cuestiones y, por otro lado, la declaración de inadmisibilidad manifiesta de la segunda de dichas cuestiones, considera que debe proceder a determinar de forma autónoma un principio interpretativo a este respecto, buscando la solución en las fuentes

europas y en las consideraciones ya formuladas por el propio Tribunal de Justicia (en particular, en la sentencia *Consorzio Italian Management*, C-561/19), por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como en el marco de los debates con otros tribunales de última instancia europeos de lo contencioso-administrativo, que tuvieron lugar con ocasión de la reunión oficial de la ACA — Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions, celebrada en octubre de 2023 en Suecia.

- 30 El órgano jurisdiccional remitente recuerda, por una parte, la importante contribución de los tribunales italianos al diálogo paneuropeo entre el Tribunal de Justicia y los jueces europeos, en particular a través del mecanismo de la remisión prejudicial.
- 31 Por otra parte, señala que el elevado número de remisiones prejudiciales planteadas por los jueces italianos, en particular por el Consiglio di Stato, en comparación con las presentadas por los tribunales de última instancia (de lo contencioso-administrativo) de otros Estados miembros, pone de manifiesto el riesgo de que los jueces utilicen el mecanismo de la remisión prejudicial con una función de «autodefensa» y de modo automático, incluso en los supuestos en los que la normativa nacional aplicable al caso de autos no suscite dudas de compatibilidad con el Derecho de la Unión, según los principios relativos al acto claro. Ello se debe al hecho de que la citada normativa italiana sobre la responsabilidad judicial podría condicionar el comportamiento del juez nacional, induciéndole a plantear cuestiones prejudiciales que después son declaradas manifiestamente inadmisibles, solo porque alguna de las partes en el procedimiento contemple la posibilidad de ejercitar una acción de responsabilidad en caso de que no se efectúe la remisión prejudicial (véase el auto de 12 de diciembre de 2023, dictado en el asunto C-407/23).
- 32 Según el órgano jurisdiccional remitente, en la sentencia *Consorzio Italian Management*, C-561/19 (en particular, apartados 50, 51 y 53 a 55), el Tribunal de Justicia precisa que la presentación de una solicitud de remisión «obligatoria» no genera en el juez una «obligación de remisión automática» sin más, sino una «obligación de pronunciarse sobre la solicitud de remisión y de motivar su decisión» sobre las circunstancias que excluyen dicha remisión, conforme a la reiterada jurisprudencia europea relativa al acto claro, al acto aclarado y a la pertinencia de la cuestión prejudicial propuesta por las partes.
- 33 Estas conclusiones han sido confirmadas por los principios enunciados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sentencias de 20 de septiembre de 2011, 3989/07 y 38353/07, *Ullens de Shooten y Rezabek/Bélgica*; y de 10 de abril de 2012, 4832/04, *Vergauwen y otros/Bélgica*, apartados 87 a 106 y, especialmente, apartados 89 a 91 de los fundamentos). En particular, en la última de estas sentencias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la motivación de la negativa a proceder a la remisión prejudicial es suficiente para evitar la vulneración del artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- 34 Por consiguiente, en caso de que el juez nacional proporcione una motivación expresa de la decisión de no plantear una cuestión prejudicial, no puede existir responsabilidad indemnizatoria o disciplinaria del juez, ya que, en otro caso, se menoscabaría la independencia judicial.
- 35 En conclusión, según este enfoque, para determinar la eventual responsabilidad del juez por no plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, debería tenerse en cuenta únicamente el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de motivación de la decisión de no proceder a la remisión prejudicial.

DOCUMENTO DE TRABAJO