Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 16 de enero de 2020 [1]

Asunto C-15/19

A.m.a. — Azienda Municipale Ambiente SpA
contra
Consorzio Laziale Rifiuti — Co.La.Ri.

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia)]

«Petición de decisión prejudicial — Medioambiente — Residuos — Directiva 1999/31/CE — Vertederos — Costes del vertido de residuos — Vertederos existentes — Aplicación temporal de la Directiva — Modificación de las tasas de eliminación inicialmente previstas por vía contractual — Irretroactividad — Seguridad jurídica — Protección de la confianza legítima — Proporcionalidad»

I. Introducción

1. En el Derecho en materia de residuos, los poseedores iniciales de los residuos deben, en principio, soportar los costes de la gestión de estos. Ahora bien, ¿se deduce de esta circunstancia que la entidad explotadora de un vertedero puede exigir *a posteriori* tasas adicionales a una empresa que en el pasado ha depositado residuos cuando los costes de la explotación del vertedero se incrementan como consecuencia de la adopción de la Directiva relativa al vertido de residuos? [2]

2. Esta cuestión se plantea en el presente procedimiento porque la citada Directiva, adoptada en 1999, contempla el mantenimiento posterior al cierre de un vertedero durante al menos treinta años, mientras que, en el caso del vertedero de que se trata, antes solo se había previsto, a nivel interno, un mantenimiento posterior durante diez años.

3. Para responder a esta cuestión procede examinar las disposiciones pertinentes de la Directiva 1999/31 a la luz del principio de irretroactividad y de los principios de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad.

1 Lengua original: alemán.

2 Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO 1999, L 182, p. 1), en la versión de la Directiva 2011/97/UE del Consejo, de 5 de diciembre de 2011, que modifica la Directiva 1999/31 por lo que respecta a los criterios específicos para el almacenamiento de mercurio metálico considerado residuo (DO 2011, L 328, p. 49) (en lo sucesivo, «Directiva 1999/31»).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 1999/31

4. Los considerandos 25 y 26 de la Directiva 1999/31 explican la aplicación temporal de esta Directiva:

«(25) Considerando que los vertederos que se hayan cerrado con anterioridad a la fecha de transposición de la Directiva no deberían estar sujetos a las disposiciones de la misma sobre procedimiento de cierre;

(26) Considerando que conviene reglamentar las condiciones de explotación futura de los vertederos existentes con el fin de tomar, en un plazo determinado, las medidas necesarias para su adaptación a la presente Directiva a partir de un plan de acondicionamiento de la instalación».

5. El considerando 29 de la Directiva 1999/31 hace referencia a los costes del mantenimiento posterior al cierre de los vertederos:

«Considerando que habría que tomar medidas para garantizar que los precios cobrados por la eliminación de residuos en vertederos cubran el conjunto de los costes relacionados con la apertura y la explotación del vertedero, incluida, en la medida de lo posible, la garantía financiera, o su equivalente, con que debe contar la entidad explotadora y los costes estimados de la clausura de la instalación, incluida toda medida de mantenimiento después de su cierre».

6. La autorización de un vertedero se rige por el artículo 8, letra a), de la Directiva 1999/31:

«La autoridad competente no [expedirá] una autorización de un vertedero a menos que le conste que:

[…]

iv) el solicitante ha constituido o constituirá antes de que den comienzo las operaciones de eliminación reservas adecuadas, mediante el depósito de una fianza u otra garantía equivalente, con arreglo a normas que deberán decidir los Estados miembros, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones (incluidas las disposiciones sobre mantenimiento posterior al cierre) que le incumban en virtud de la autorización expedida con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva y el seguimiento de los procedimientos de cierre que requiere el artículo 13. Esta fianza o su equivalente se mantendrá mientras así lo requieran el mantenimiento y la gestión posterior al cierre del vertedero con arreglo [a] la letra d) del artículo 13. […]»

7. El artículo 10 de la citada Directiva hace referencia a los costes del vertido de residuos:

«Los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para garantizar que todos los costes que ocasionen el establecimiento y la explotación del vertedero, incluido, en la medida de lo posible, el coste de la fianza o su equivalente a que se refiere el inciso iv) de la letra a) del artículo 8, así como los costes estimados del cierre y mantenimiento posterior del emplazamiento durante por lo menos treinta años queden cubiertos por el precio que cobre [la] entidad explotadora por la eliminación de cualquier tipo de residuos en dicho vertedero. […]»

8. El procedimiento de cierre y mantenimiento posterior es objeto del artículo 13 de la Directiva 1999/31:

«De acuerdo, si procede, con la autorización, los Estados miembros tomarán medidas para que se cumplan las prescripciones siguientes:

[…]

b) un vertedero o parte del mismo solo podrá considerarse definitivamente cerrado después de que la autoridad competente haya realizado una inspección final *in situ*, haya evaluado todos los informes presentados por la entidad explotadora y haya comunicado a la entidad explotadora su aprobación para el cierre. Ello no disminuirá en ningún caso la responsabilidad de la entidad explotadora de acuerdo con las condiciones de la autorización;

c) después de que un vertedero haya sido definitivamente cerrado, la entidad explotadora será responsable de su mantenimiento, vigilancia y control en la fase posterior al cierre durante el plazo que exija la autoridad competente teniendo en cuenta el tiempo durante el cual el vertedero pueda entrañar riesgos.

   La entidad explotadora notificará a la autoridad competente todo efecto negativo significativo para el medio ambiente revelado por los procedimientos de control y acatará la decisión de la autoridad competente sobre la naturaleza y el calendario de las medidas correctoras que deban adoptarse;

d) mientras la autoridad competente considere que un vertedero puede constituir un riesgo para el medio ambiente y sin perjuicio de la legislación comunitaria o nacional en relación con la responsabilidad civil del poseedor de los residuos, la entidad explotadora será responsable de la vigilancia y análisis de los gases y los lixiviados del vertedero y del régimen de aguas subterráneas en las inmediaciones del mismo, conforme a lo dispuesto en el anexo III.»

9. La aplicación de la Directiva 1999/31 a los vertederos existentes se regula en su artículo 14:

«Los Estados miembros tomarán medidas para que los vertederos a los que se haya concedido autorización o que ya estén en funcionamiento en el momento de la transposición de la presente Directiva no puedan seguir funcionando a menos que cumplan los siguientes requisitos lo antes posible y a más tardar dentro de un plazo de ocho años a partir de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18:

a) en el período de un año a partir [del 16 de julio de 2001], la entidad explotadora de un vertedero elaborará y someterá a la aprobación de la autoridad competente un plan de acondicionamiento del mismo, que incluya los datos enumerados en el artículo 8 y cualquier medida correctora que la entidad explotadora juzgue necesaria con el fin de cumplir los requisitos de la presente Directiva, a excepción de aquellos que figuran en el punto 1 del anexo I;

b) una vez presentado el plan de acondicionamiento, las autoridades competentes adoptarán una decisión definitiva sobre la posibilidad de continuar las operaciones, sobre la base de dicho plan de acondicionamiento y de lo dispuesto en la presente Directiva. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cerrar lo antes posible, con arreglo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 7 y en el artículo 13, las instalaciones que no hayan obtenido, de conformidad con el artículo 8, autorización para continuar sus actividades;

c) sobre la base del plan aprobado de acondicionamiento del vertedero, la autoridad competente autorizará las obras necesarias y fijará un período transitorio para la realización del plan de acondicionamiento. Cualquier vertedero existente deberá cumplir los requisitos de la presente Directiva con excepción de aquellos que figuran en el punto 1 del anexo I dentro de un plazo de ocho años a partir [del 16 de julio de 2001];

[…]».

2. Directiva sobre residuos

10. Cuando se dictó el laudo controvertido, las disposiciones fundamentales del Derecho de la Unión en materia de residuos se recogían en la Directiva sobre residuos del año 2008,[3] pero también las versiones más antiguas de dicha Directiva[4] contenían ya disposiciones análogas.

11. El artículo 13 de la actual Directiva sobre residuos recoge el deber fundamental de protección de la gestión de los residuos que figuraba antes en el artículo 4:

«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 […]».

12. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre residuos recoge el principio de «quien contamina paga», que figuraba con anterioridad en el artículo 11 y, después, en el artículo 15:

«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.»

B. Decreto Legislativo n.º 36/2003

13. El artículo 15, apartado 1, del Decreto Legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa all'discariche di rifiuti[5] (Decreto Legislativo n.º 36, de 13 de enero de 2003, de transposición de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos), regula las tasas por vertidos:

«El precio abonado por la eliminación de residuos en un vertedero debe comprender los costes de apertura y explotación de la instalación, el coste de la garantía financiera y los costes estimados de cierre, así como los costes del mantenimiento posterior al cierre durante un período igual al indicado en el artículo 10, apartado 1, letra i)».

14. El artículo 17, apartado 3, de dicho Decreto Legislativo establece un plazo para la adaptación de los vertederos existentes a las nuevas exigencias:

«En un plazo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, el titular de la autorización a la que se refiere el apartado 1 o la entidad explotadora del vertedero, en representación de este, someterá a la aprobación de la autoridad competente un plan de acondicionamiento del emplazamiento conforme a los criterios fijados en el presente Decreto, incluidas las garantías financieras a que se refiere el artículo 14.»

3 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 2008, L 312, p. 3).

4 Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO 1975, L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en sus distintas versiones, y Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO 2006, L 114, p. 9).

5 GURI n.º 59, de 12 de marzo de 2003, SO n.º 40.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

15. La Azienda Municipale Ambiente spa (en lo sucesivo, «AMA»), una empresa municipal de Roma, y el Consorzio Laziale Rifiuti (en lo sucesivo, «Consorzio»), la entidad explotadora del vertedero de Malagrotta, celebraron el 26 de enero de 1996 un «contrato público de servicios» sobre la eliminación de residuos. Dicho contrato partía de la base de que el mantenimiento posterior se prolongaría durante un período de diez años tras el cierre del vertedero.

16. Después de que la Directiva 1999/31 y el Decreto Legislativo n.º 36/2003 hubiesen prorrogado los plazos para el mantenimiento posterior al cierre del vertedero de Malagrotta a treinta años como mínimo, se adaptaron a la ampliación del mantenimiento posterior al cierre las tasas por disposición de residuos que debían abonarse en el futuro.

17. Además, AMA fue condenada mediante laudo arbitral de 8 de febrero de 2012 a resarcir al Consorzio, por el período anterior a la adaptación de las tasas, costes adicionales por un importe superior a 76 millones de euros, como consecuencia de la ampliación del mantenimiento posterior al cierre.

18. La Corte d'Appello di Roma (Tribunal de Apelación de Roma, Italia) confirmó el laudo arbitral. AMA interpuso recurso de casación contra dicha sentencia ante la Corte suprema di Cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia).

19. AMA critica que la normativa de transposición de la Directiva 1999/31 fuese interpretada por el tribunal de apelación en el sentido de aplicar también a los residuos ya depositados en el vertedero la prórroga del plazo de mantenimiento posterior al cierre y los costes conexos. La aplicación de los artículos 15 y 17 del Decreto Legislativo n.º 36/2003 también a los vertederos existentes vulnera los principios de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de irretroactividad y el principio de razonabilidad. Según AMA, ella ya había pagado al Consorzio a lo largo de los años sumas que excedían ampliamente de los costes más elevados que este le reclamaba. Además, la confirmación de la condena pondría en peligro su estabilidad financiera.

20. Por este motivo, el tribunal de casación plantea las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Es conforme con los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 la interpretación adoptada por el tribunal de apelación consistente en aplicar de manera retroactiva los artículos 15 y 17 del Decreto Legislativo n.º 36/2003 de transposición a la legislación nacional de las citadas disposiciones [de Derecho de la Unión], con la consecuencia de que los vertederos existentes que ya dispongan de una autorización de explotación quedan sujetos incondicionalmente a las obligaciones así impuestas, en particular en lo que se refiere a la prolongación de diez a treinta años del mantenimiento después de la explotación?

2) En particular —a la luz de las disposiciones de los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 que, respectivamente, instan a los Estados miembros a tomar "las medidas oportunas para garantizar que todos los costes que ocasionen el establecimiento y la explotación del vertedero, incluido, en la medida de lo posible, el coste de la fianza o su equivalente a que se refiere el inciso iv) de la letra a) del artículo 8, así como los costes estimados del cierre y mantenimiento posterior del emplazamiento durante por lo menos treinta años queden cubiertos por el precio que cobre la entidad explotadora por la eliminación de cualquier tipo de residuos" y "medidas para que los vertederos a los que se haya concedido autorización o que ya estén en funcionamiento en el momento de la transposición de la presente Directiva no puedan seguir funcionando"— ¿resulta conforme con las mencionadas disposiciones la interpretación adoptada por el tribunal de apelación consistente en aplicar los artículos 15 y 17 del Decreto Legislativo n.º 36/2003 a los vertederos existentes que ya dispongan de una autorización de explotación, aunque al ejecutar las

obligaciones así impuestas, en particular con respecto a dichos vertederos, el artículo 17 limita las medidas de transposición al establecimiento de un período transitorio y no prevé ninguna medida dirigida a mitigar las repercusiones financieras que esa prolongación produce en el "poseedor"?

3) ¿Es conforme con los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 la interpretación adoptada por el tribunal de apelación consistente en aplicar los mencionados artículos 15 y 17 del Decreto Legislativo n.º 36/2003 a los vertederos existentes que ya dispongan de una autorización de explotación también por lo que respecta a las cargas económicas derivadas de las obligaciones así impuestas y, en particular, de la prolongación del mantenimiento después de la explotación de diez a treinta años, haciéndolas recaer sobre el "poseedor" y legitimando de esta forma una modificación *in peius* para este de las tarifas establecidas en los acuerdos contractuales que regulan la actividad de eliminación?

4) Por último, ¿es conforme con los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 la interpretación adoptada por el tribunal de apelación consistente en aplicar los mencionados artículos 15 y 17 del Decreto Legislativo n.º 36/2003 a los vertederos existentes que ya dispongan de una autorización de explotación también por lo que respecta a las cargas económicas derivadas de las obligaciones así impuestas y, en particular, de la prolongación del mantenimiento después de la explotación de diez a treinta años, por considerar que —a efectos de su determinación— han de tenerse en cuenta no solo los residuos que se depositen a partir de la entrada en vigor de la normativa de transposición, sino también los ya depositados anteriormente?»

21. AMA, el Consorzio y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas, si bien solo AMA y la Comisión intervinieron en la vista celebrada el 27 de noviembre de 2019.

IV. Fundamentos de Derecho

22. Antes de examinar las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal de casación, abordaré brevemente su admisibilidad.

A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

23. El Consorzio considera inadmisible la petición de decisión prejudicial debido a que las cuestiones prejudiciales planteadas carecen de pertinencia para la resolución del litigio principal. En particular, afirma que tales cuestiones no fueron objeto del procedimiento de apelación y, por tanto, no pueden ser objeto del procedimiento ante el tribunal de casación.

24. Es cierto que una petición de decisión prejudicial solo es admisible en la medida en que las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia sean pertinentes para la resolución del litigio principal.

25. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho comunitario planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial formulada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho comunitario no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. [6]

6 Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), apartado 67.

26. Por consiguiente, no corresponde al Tribunal de Justicia verificar si, en virtud del Derecho procesal italiano, las cuestiones prejudiciales son pertinentes para la resolución del litigio principal.

27. En cambio, desde la perspectiva del Derecho de la Unión, su pertinencia es evidente: el derecho reconocido al Consorzio se basa en el hecho de que al menos el tribunal arbitral partió de la premisa de que, con arreglo a la Directiva 1999/31, la responsabilidad de AMA respecto del mantenimiento posterior al cierre del vertedero de Malagrotta se había ampliado de diez a treinta años.

28. Por consiguiente, la petición de decisión prejudicial es admisible.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal de casación

29. El tribunal de casación pretende que se dilucide si los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 se oponen a una interpretación de las correspondientes disposiciones italianas de transposición según la cual las entidades explotadoras de vertederos pueden reclamar *a posteriori* tasas adicionales por la ampliación del mantenimiento posterior al cierre del vertedero de diez a treinta años a los poseedores que en el pasado depositaron residuos.

30. Duda, en particular, de que la aplicación de la más prolongada obligación de mantenimiento posterior al cierre sea conforme con los principios de irretroactividad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad y, por tanto, plantea cuatro cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

31. La primera cuestión prejudicial tiene por objeto determinar si los vertederos existentes que ya disponen de una autorización de explotación quedan sujetos incondicionalmente a las obligaciones impuestas por los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31, en particular en lo que se refiere a la ampliación de diez a treinta años del mantenimiento posterior al cierre. En la misma línea se plantea la cuarta cuestión prejudicial, que pregunta si la ampliación del mantenimiento posterior al cierre se aplica también a aquellos residuos que fueron depositados antes de la entrada en vigor de la normativa de transposición. Examinaré en primer lugar estas dos cuestiones prejudiciales en la medida en que se refieren a la entidad explotadora del vertedero.

32. En cambio, en la medida en que la cuarta cuestión prejudicial se refiere al poseedor de residuos, la analizaré conjuntamente con las cuestiones prejudiciales segunda y tercera desde la perspectiva de si la Directiva 1999/31 exige que se recauden *a posteriori* tasas adicionales por el depósito de residuos. Concretamente, la segunda cuestión prejudicial tiene por objeto dilucidar si Italia estaba obligada a establecer normas tendentes a limitar las reclamaciones *a posteriori* de tasas adicionales dirigidas a los anteriores poseedores de residuos. Objeto de la tercera cuestión prejudicial es el efecto de la transposición de los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 sobre los acuerdos existentes entre la entidad explotadora del vertedero y los anteriores poseedores de residuos.

1. Sobre la aplicación de la obligación de mantenimiento posterior al cierre a vertederos existentes y a residuos ya depositados

33. Las cuestiones prejudiciales primera y cuarta se refieren a la aplicación de la obligación de mantenimiento posterior al cierre a los vertederos que ya estaban en funcionamiento cuando empezó a aplicarse la Directiva 1999/31.

a) Sobre la obligación de mantenimiento posterior al cierre en el caso de los vertederos existentes

34. La aplicación de la Directiva 1999/31 a los vertederos existentes es objeto de su artículo 14. Con arreglo a dicho artículo, los Estados miembros debían tomar medidas para que los vertederos a los que se hubiese concedido autorización o que ya estuviesen en funcionamiento en el momento de la transposición de dicha Directiva (16 de julio de 2001) no pudiesen seguir funcionando a menos que cumpliesen determinados requisitos a más tardar dentro de un plazo de ocho años (hasta el 16 de julio de 2009).

35. El artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31 ofrece a los Estados miembros dos vías para cumplir sus obligaciones por lo que respecta a estos vertederos existentes: o bien autorizan que sigan funcionando, respetando la Directiva 1999/31, o bien adoptan las medidas necesarias para cerrar lo antes posible, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 7, letra g), y 13, las instalaciones que no hayan obtenido autorización para continuar sus actividades.[7]

36. Si, como parece que ocurre en el presente asunto,[8] se autorizó la explotación más allá del 16 de julio de 2009, un vertedero existente, con arreglo al artículo 14, letra c), de la Directiva 1999/31, debía cumplir los requisitos de la Directiva como muy tarde al expirar el período transitorio, con excepción de aquellos que figuran en el punto 1 del anexo I. Estos últimos requisitos se refieren a la localización del vertedero y, por tanto, no son pertinentes en el presente asunto.

37. En cambio, las obligaciones de mantenimiento posterior al cierre establecidas en el artículo 13, letra c), de la Directiva 1999/31 son plenamente aplicables como muy tarde una vez expirado el período transitorio. Con arreglo a dicho precepto, la entidad explotadora debe encargarse del mantenimiento posterior al cierre durante el plazo que exija la autoridad competente teniendo en cuenta el tiempo durante el cual el vertedero puede entrañar riesgos. Por lo que respecta a los costes, la entidad explotadora, de conformidad con el artículo 8, letra a), inciso iv), debe prestar garantía hasta que finalice el mantenimiento posterior al cierre.

38. Sin embargo, las obligaciones de la entidad explotadora relativas al mantenimiento posterior al cierre se aplicarían también si el vertedero no siguiese funcionando sino que hubiese sido cerrado antes de la expiración del período transitorio, ya que también en este supuesto el artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31 se remite al artículo 13.

39. Así pues, del propio tenor de la Directiva 1999/31 se desprende que las entidades explotadoras de los vertederos que estaban en funcionamiento cuando expiró el plazo de transposición el 16 de julio de 2001 tenían una obligación de mantenimiento posterior al cierre hasta que el vertedero dejase de entrañar riesgos. Los únicos no afectados por esta obligación son los vertederos ya cerrados en esa fecha, como precisa el considerando 25.

b) Sobre la ampliación de la obligación de mantenimiento posterior al cierre a los residuos históricos

40. La obligación de mantenimiento posterior al cierre no distingue expresamente entre residuos que fueron depositados y almacenados antes o después de que expirase el período de transposición. Como sugiere la cuarta cuestión prejudicial, cabría preguntarse, pues, si esta obligación, a la luz de los principios de irretroactividad y de seguridad jurídica, comprende exclusivamente los residuos que fueron depositados y almacenados con posterioridad a ese momento.

7 Sentencias de 16 de julio de 2015, Comisión/Bulgaria (C-145/14, no publicada, EU:C:2015:502), apartado 30; de 25 de febrero de 2016, Comisión/España (C-454/14, no publicada, EU:C:2016:117), apartado 59; de 28 de noviembre de 2018, Comisión/Eslovenia (C-506/17, no publicada, EU:C:2018:959), apartado 45, y de 21 de marzo de 2019, Comisión/Italia (C-498/17, EU:C:2019:243), apartado 27.

8 Así se aprecia en la sentencia de 15 de octubre de 2014, Comisión/Italia (C-323/13, no publicada, EU:C:2014:2290), apartado 13.

41. No obstante, como señala expresamente el Consorzio poniendo como ejemplo el vertedero de Malagrotta, en la práctica es casi imposible realizar tal distinción, porque en el vertedero se mezclan los residuos históricos y los nuevos y ambos generan los riesgos a los que se pretende hacer frente con el mantenimiento posterior al cierre. Por lo tanto, como regla general, el mantenimiento posterior al cierre debe extenderse al conjunto del vertedero.

42. Únicamente cabría pensar en excluir de la obligación de mantenimiento posterior al cierre aquellos sectores claramente delimitados dentro del vertedero que ya no se explotaban al expirar el plazo de transposición y que no pueden llegar a afectar a los restantes sectores que sigan en funcionamiento.

43. Ahora bien, a tales sectores se aplicarían con carácter general como mínimo los requisitos de las distintas versiones de la Directiva sobre residuos aplicadas desde 1977. Por consiguiente, los Estados miembros deberían garantizar que no se ponga en peligro la salud humana ni se dañe al medioambiente, [9] del mismo modo que habría que respetar el principio de «quien contamina paga». [10] Ahora bien, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para organizar el mantenimiento necesario posterior al cierre y el reparto de los costes. [11]

44. La petición de decisión prejudicial no contiene indicación alguna de que el litigio principal afecte a tales sectores. Por el contrario, el Consorzio alega que hay una estrecha conexión entre los distintos sectores. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no tiene que pronunciarse acerca de con qué requisitos determinados sectores más antiguos de un vertedero existente no están ya sujetos a la Directiva 1999/31 y, para el análisis subsiguiente, puede partir de la premisa de que se trata de examinar el mantenimiento posterior al cierre de un vertedero que estaba en funcionamiento cuando expiró el plazo de transposición de dicha Directiva.

c) Sobre los principios de irretroactividad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad

45. No obstante, AMA y el tribunal de casación albergan dudas acerca de que la aplicación de la obligación de mantenimiento posterior al cierre sea conforme con los principios de irretroactividad, de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad.

46. Los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión. Por esta razón, deben ser respetados por las instituciones de la Unión y también por los Estados miembros en el ejercicio de las facultades que les confieren las directivas de la Unión. [12]

47. Con el fin de garantizar el respeto de estos principios, las normas sustantivas del Derecho de la Unión deben interpretarse en el sentido de que solo contemplan situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor («situations acquises») en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto, [13] ya que, por regla

9 Véase el punto 11 de las presentes conclusiones.

10 Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

11 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros (C-254/08, EU:C:2009:479), apartados 47 y ss.

12 Sentencias de 3 de diciembre de 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589), apartado 26; de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251), apartado 32; de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), apartado 43, y de 10 de diciembre de 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803), apartado 30.

13 Sentencias de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), apartado 9; de 10 de febrero de 1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47), apartado 13; de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 49; de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647), apartado 50, y de 14 de marzo de 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199), apartado 30.

general, el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida del ámbito de aplicación temporal de un acto comunitario se fije en una fecha anterior a la publicación de dicho acto. Puede ocurrir de otro modo únicamente con carácter excepcional, siempre que lo exija el fin perseguido y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados. [14]

48. Ahora bien, una norma nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma. [15] El ámbito de aplicación del principio de protección de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas con anterioridad. [16]

49. La obligación de mantenimiento posterior al cierre de los vertederos que estaban todavía en funcionamiento al expirar el plazo de transposición de la Directiva 1999/31 es uno de tales supuestos de aplicación de una norma nueva a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma.

50. Esta obligación no vulnera tampoco el principio de proporcionalidad. El control de los riesgos de un vertedero cerrado responde al objetivo establecido en los artículos 3 TUE, apartado 3, 37 de la Carta y 191 TFUE, apartado 2, objetivo que cuenta con un elevado nivel de protección. La obligación de mantenimiento posterior al cierre es idónea para promover este objetivo y no se impone una medida menos severa.

51. Por último, es también adecuado imponer esta obligación a la entidad explotadora del vertedero. Percibe ingresos por la explotación del vertedero y, por regla general, es quien mejor lo conoce. Por lo demás, la obligación de mantenimiento posterior al cierre no fue establecida por sorpresa mediante la Directiva 1999/31, sino que, en última instancia, ya se derivaba de las distintas versiones de la Directiva sobre residuos aplicables desde 1977.

d) Conclusión parcial

52. Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y cuarta, en la medida en que se refiere a la entidad explotadora del vertedero, que, con arreglo a los artículos 10, 13 y 14 de la Directiva 1999/31, la entidad explotadora de un vertedero que estaba en funcionamiento al expirar el plazo de transposición de la Directiva está obligada a asegurar el mantenimiento posterior durante al menos treinta años después del cierre del vertedero. Con carácter general no cabe establecer una distinción a tales efectos entre los residuos que fueron almacenados una vez expirado el plazo de transposición de la Directiva y los que lo habían sido con anterioridad.

2. Costes del mantenimiento posterior al cierre

53. De la obligación de mantenimiento posterior al cierre que incumbe a la entidad explotadora debe separarse la responsabilidad por los costes de tal mantenimiento, a la que se refiere el tribunal de casación en sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, así como en la cuarta, en la medida en que concierne a la situación del poseedor de los residuos. En principio, de conformidad con el principio de «quien contamina paga», tales costes deben imponerse al poseedor que deposita residuos en el

14 Sentencias de 25 de enero de 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14), apartado 20; de 13 de noviembre de 1990, Fédesa y otros (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 45; de 28 de noviembre de 2006, Parlamento/Consejo (C-413/04, EU:C:2006:741), apartado 75, y de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (cuotas de captura de pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 106.

15 Sentencias de 5 de diciembre de 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145), apartado 8; de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 49, y de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647), apartado 49.

16 Sentencias de 16 de mayo de 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129), apartado 21; de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 55, y de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647), apartado 49.

vertedero. Este reparto de costes se fundamenta en el artículo 10 de la Directiva 1999/31 [véase al respecto el epígrafe a)], pero no está claro si también se aplica a aquellos residuos que se depositaron antes de que expirase el plazo de transposición de la Directiva 1999/31 [véase al respecto el epígrafe b)].

a) Contenido normativo del artículo 10 de la Directiva 1999/31

54. Como se deduce del considerando 29 de la Directiva 1999/31, los Estados miembros deben tomar medidas con arreglo al artículo 10 para garantizar que los precios cobrados por la eliminación de residuos en un vertedero cubran el conjunto de los costes relacionados con la apertura y la explotación de este. [17]

55. Esta exigencia es expresión del principio de «quien contamina paga», que implica, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia en el contexto de las distintas versiones de la Directiva sobre residuos, [18] que el coste de la eliminación de los residuos debe recaer en sus poseedores. [19] La aplicación del principio de «quien contamina paga» responde al objetivo de la Directiva 1999/31, que, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, tiene por objeto cumplir los requisitos de la Directiva sobre residuos, en concreto de su artículo 4, que obliga a los Estados miembros, entre otras cosas, a adoptar las medidas adecuadas para fomentar la prevención o la reducción de la producción de los residuos. [20]

56. Los costes a los que se refiere el artículo 10 de la Directiva 1999/31 incluyen expresamente los costes estimados del cierre y mantenimiento posterior durante por lo menos treinta años.

57. Esta norma debía aplicarse con arreglo al artículo 14, letra c), de la Directiva 1999/31 a los vertederos existentes que siguiesen funcionando como muy tarde al expirar el período transitorio ya que a partir de ese momento los requisitos de dicha Directiva se aplicaban a tales vertederos. Desde ese momento, los precios cobrados por la eliminación de residuos en vertederos existentes debían incluir el mantenimiento posterior al cierre.

b) Sobre el aumento a posteriori *de las tasas de eliminación*

58. Sin embargo, las apreciaciones sobre la obligación de mantenimiento posterior al cierre y sobre el alcance de las tasas a partir del momento en que el artículo 10 de la Directiva 1999/31 se aplica a los vertederos existentes no resuelven todavía la cuestión de si las tasas correspondientes a períodos anteriores pueden incrementarse *a posteriori* en la cuantía de los costes que supone un mantenimiento posterior más prolongado.

59. Los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31 no contienen ninguna disposición expresa a este respecto. Al contrario: el artículo 14, letra c), exige únicamente que los vertederos que sigan en funcionamiento cumplan los requisitos de la Directiva antes de la expiración del período transitorio.

17 Sentencia de 25 de febrero de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87), apartado 35.

18 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Van de Walle y otros (C-1/03, EU:C:2004:490), apartado 57, en relación con la Directiva 75/442, en la versión de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO 1991, L 78, p. 32); de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359), apartado 71, en relación con la Directiva 75/442, en la versión modificada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996 (DO 1996, L 135, p. 32); de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros (C-254/08, EU:C:2009:479), apartados 44 y 45, en relación con la Directiva 2006/12, y de 30 de marzo de 2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242), apartado 24, en relación con la Directiva sobre residuos.

19 Sentencia de 25 de febrero de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87), apartado 36.

20 Sentencia de 25 de febrero de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87), apartado 36, en relación todavía con la Directiva 75/442, en la versión modificada por la Decisión 96/350.

60. En caso de que un vertedero existente no siga en funcionamiento sino que haya sido cerrado, el artículo 14, letra c), de la Directiva 1999/31 remite solo a los artículos 7, letra g), y 13, pero no al artículo 10, si bien no cabe suponer que el mantenimiento necesario posterior al cierre del artículo 13, letra c), pueda en principio finalizar antes en el caso de estos vertederos que en el de los que continúen en funcionamiento. Es posible que las autoridades competentes lleguen incluso a la conclusión de que el vertedero entraña riesgos durante más de treinta años, de modo que el mantenimiento posterior al cierre se prolongue durante más tiempo con arreglo al artículo 13, letra c).

61. Por tanto, a diferencia de lo señalado por la Comisión, las disposiciones de la Directiva 1999/31 *no* establecen expresamente que los poseedores que hayan depositado residuos en el pasado en un vertedero, pero que hayan pagado a tal fin un precio que no sea suficiente para cubrir los costes estimados del mantenimiento posterior al cierre durante al menos treinta años, abonen una retribución adicional para compensar este déficit.

62. No obstante, el principio de «quien contamina paga» aboga por imponer a estos poseedores de residuos también dichos costes adicionales. Si bien la Directiva 1999/31 no menciona expresamente este principio en relación con el artículo 10, se trata, con arreglo al artículo 191 TFUE, apartado 2, de un principio fundamental del Derecho de la Unión en materia de medioambiente y, por tanto, debe ser tenido en cuenta necesariamente al interpretarlo.

63. Además, antes de la adopción de la Directiva 1999/31, las distintas versiones de la Directiva sobre residuos ya establecían que los poseedores que entregan sus residuos a una empresa que presta servicios de eliminación de residuos deben soportar, de conformidad con el principio de «quien contamina paga», el coste de la eliminación de tales residuos. [21]

64. Si Italia hubiese transpuesto correctamente estas disposiciones y hubiese adoptado al mismo tiempo las medidas necesarias para asegurar que los residuos se eliminaban sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medioambiente (artículo 4 de las versiones de la Directiva sobre residuos vigentes anteriormente), las tasas de eliminación de residuos ya habrían cubierto en el pasado suficientemente los costes del mantenimiento posterior al cierre.

65. En cambio, las tasas incrementadas *a posteriori* solo reflejarían en mucha menor medida el principio de «quien contamina paga». Si bien tales tasas se corresponderían con la responsabilidad de los poseedores de residuos en cuanto causantes (en definitiva, los residuos no se hubiesen generado en absoluto de no ser por su conducta), no se aprovecharía ya la función de orientación de la conducta del principio de «quien contamina paga», puesto que los poseedores de residuos no pueden orientar ya *a posteriori* su conducta en función del coste real de la eliminación de los residuos.

66. Pero lo decisivo son los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. Como ya se ha expuesto, estos principios exigen que las normas materiales de Derecho de la Unión se interpreten en el sentido de que solo contemplan situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor («situations acquises») en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema se desprenda *claramente* que debe atribuírseles dicho efecto. [22]

67. No sería conforme con estas exigencias la obligación de los poseedores de residuos de asumir *a posteriori* costes adicionales por la eliminación de los residuos.

21 Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

22 Véanse los puntos 46 y 47 de las presentes conclusiones.

68. En concreto, en primer lugar, el tenor, la finalidad y el sistema de la Directiva 1999/31 —en particular, de sus artículos 10 y 14— no son lo suficientemente claros para que la norma en materia de costes pueda tener efecto retroactivo.

69. Al mismo tiempo, en segundo lugar, para los poseedores que depositan residuos en un vertedero y que abonan a tales afectos las tasas exigidas, el asunto está cerrado. Respecto de tales tasas, su situación se corresponde con la de un deudor cuya deuda aduanera nació antes de la entrada en vigor de una nueva norma material,[23] y con la de un beneficiario de una ayuda que la recibió antes de que entrase en vigor un nuevo código de ayudas.[24]

70. Esto no excluye, naturalmente, que el acuerdo entre el Consorzio y AMA regule de otro modo el reparto de costes. Así, cabe pensar que se contemplen ulteriores derechos de la entidad explotadora para el supuesto de que haya costes adicionales. Tampoco sería sorprendente que el Consorzio siguiese explotando el vertedero solo para AMA y que, de este modo, AMA siguiese estando indirectamente en posesión de los residuos. Ahora bien, estos supuestos ya no tendrían por objeto la aplicación del artículo 10 de la Directiva 1999/31, sino la interpretación del contrato celebrado entre estas dos partes, algo que no es competencia del Tribunal de Justicia. Por lo demás, la petición de decisión prejudicial no contiene indicación alguna de que se esté ante este supuesto.

71. En cambio, en la situación de la que hay que partir aquí, debe reconocerse que, con esta interpretación de los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31, la entidad explotadora de un vertedero existente que sigue en funcionamiento probablemente no pueda cubrir los costes del mantenimiento posterior al cierre con las tasas recaudadas por la eliminación de los residuos. Esta circunstancia será de temer, en particular, cuando el Estado miembro afectado haya hecho una transposición insuficiente de la Directiva sobre residuos, de modo que el mantenimiento posterior al cierre no haya sido suficientemente tenido en cuenta al cuantificar los costes de eliminación de los residuos.

72. AMA sostiene que el incremento de las tasas por los depósitos futuros de residuos que se llevó ya a cabo tras la transposición de la Directiva 1999/31 es suficiente para financiar el más prolongado mantenimiento posterior al cierre, pero como mínimo los órganos jurisdiccionales nacionales parecen partir de la premisa de que estos ingresos adicionales no son suficientes. Tampoco puede descartarse que el mercado de los vertederos o la duración restante de la explotación no permitan generar ingresos suficientes más allá del incremento de las tasas.

73. Ahora bien, la entidad explotadora del vertedero sería como mínimo corresponsable, junto al Estado miembro, de compensar tal déficit, ya que, debido a su conocimiento del vertedero, debería ser quien mejor pudiera valorar el alcance del mantenimiento necesario posterior al cierre. Si pudo considerar con razón que, debido al estado del vertedero, bastaría en principio un mantenimiento posterior al cierre de solo diez años, el mantenimiento posterior adicional solo debería generar costes bajos. En cambio, si el estado del vertedero después de diez años hace necesario todavía un gran esfuerzo de mantenimiento, la entidad explotadora del vertedero no habrá cumplido con su deber de diligencia al fijar la duración del mantenimiento posterior al cierre.

23 Véanse las sentencias de 7 de septiembre de 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393), apartados 12 a 14; de 14 de noviembre de 2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655), apartados 28 a 30, y de 23 de febrero de 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136), apartado 42.

24 Véase la sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión (C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524), apartado 117.

c) Conclusión parcial

74. Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, así como a la cuarta cuestión prejudicial en la medida en que se refiere a la situación de los poseedores de residuos, que los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31, a la luz de los principios de irretroactividad, de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, no justifican que se recauden tasas adicionales de los anteriores poseedores que depositaron residuos en el vertedero y que abonaron a tales efectos las tasas exigidas si después se prorroga la duración del mantenimiento del vertedero posterior al cierre y este factor de coste no se tomó todavía en consideración en la tasa inicial.

V. Conclusión

75. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

«1) Con arreglo a los artículos 10, 13 y 14 de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, la entidad explotadora de un vertedero que estaba en funcionamiento al expirar el plazo de transposición de la Directiva está obligada a asegurar el mantenimiento posterior durante al menos treinta años después del cierre del vertedero. Con carácter general no cabe establecer una distinción a tales efectos entre los residuos que fueron almacenados una vez expirado el plazo de transposición de la Directiva y los que lo habían sido con anterioridad.

2) Los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31, a la luz de los principios de irretroactividad, de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, no justifican que se recauden tasas adicionales de los anteriores poseedores que depositaron residuos en el vertedero y que abonaron a tales efectos las tasas exigidas si después se prorroga la duración del mantenimiento del vertedero posterior al cierre y este factor de coste no se tomó todavía en consideración en la tasa inicial.»