Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 19 de abril de 2012*

«Directiva 1999/31/CE — Vertido de residuos — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Decisión de que continúen las operaciones de un vertedero autorizado, a falta de estudio de repercusiones sobre el medio ambiente — Concepto de "autorización"»

En el asunto C-121/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Bélgica), mediante resolución de 24 de febrero de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de marzo de 2011, en el procedimiento entre

Pro-Braine ASBL y otros

y

Commune de Braine-le-Château,

en el que participa:

Veolia es treatment SA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente), G. Arestis, T. von Danwitz y D. Sváby, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de diciembre de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Pro-Braine ASBL y otros, por Me J. Sambon, avocat;

— en nombre de Veolia es treatment SA, por Me B. Deltour, avocat;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. T. Materne y la Sra. C. Pochet, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno austriaco, por los Sres. A. Posch y G. Holley, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: francés.

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Oliver, A. Marghelis y M. Verheij, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 14, letra b), de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1), y 1, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 156, p. 17) (en lo sucesivo, «Directiva 85/337»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Pro-Braine ASBL y otros (en lo sucesivo, «asociación Pro-Braine») y la commune de Braine-le-Château (municipio de Braine-le-Château) que tiene por objeto la pretensión de anulación de la decisión por la que se autoriza que continúen las operaciones del centro de enterramiento técnico en el emplazamiento llamado «Cour-au-Bois Nord» hasta que finalice la autorización existente, es decir, el 27 de diciembre de 2009, derogando las condiciones de explotación anteriores e imponiendo nuevas condiciones de explotación.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

3 El artículo 1 de la Directiva 85/337 establece:

«1. La presente Directiva se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

2. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

proyecto:

— la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

— otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

[…]

autorización:

la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al [promotor] el derecho a realizar el proyecto;

[…]»

4 A tenor del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337:

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

a) mediante un estudio caso por caso, o

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

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

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

5 El anexo II de la Directiva 85/337 enumera los proyectos contemplados en el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva. El punto 11 de ese anexo, titulado «Otros proyectos», menciona en particular las «instalaciones para deshacerse de los residuos (proyectos no incluidos en el Anexo I)».

6 Entre los proyectos contemplados en dicho anexo figura también, como se desprende del punto 13 del mencionado anexo «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente (modificación o extensión no recogidas en el anexo I)».

7 El artículo 8 de la Directiva 1999/31, titulado «Condiciones de la autorización», establece:

«Los Estados miembros tomarán medidas para que:

a) la autoridad competente no expida una autorización de un vertedero a menos que le conste que:

i) sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 3, el proyecto de vertedero cumple todos los requisitos correspondientes de la presente Directiva, incluidos los anexos,

ii) la gestión del emplazamiento del vertedero estará en manos de una persona física que sea técnicamente competente para su gestión y se facilitan el desarrollo y la formación profesional y técnica de los operarios y personal del vertedero,

iii) la explotación del vertedero se realizará tomando las medidas necesarias para evitar accidentes y limitar las consecuencias de los mismos,

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 la letra d) del artículo 13. Los Estados miembros podrán declarar, a su opción, que la presente disposición no se aplicará a los vertederos para residuos inertes;

b) el proyecto de vertedero sea conforme al plan o a los planes correspondientes de gestión de residuos mencionados en el artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE;

c) antes de que den comienzo las operaciones de eliminación, la autoridad competente inspeccione el vertedero para garantizar que éste cumple las condiciones pertinentes de la autorización, lo cual no disminuirá en absoluto la responsabilidad de la entidad explotadora de acuerdo con las condiciones de la autorización.»

8 El artículo 14 de la Directiva 1999/31, que lleva por título «Vertederos existentes» establece:

«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 de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, 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 de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18;

[…]»

Normativa nacional

9 El artículo 180, párrafo cuarto y siguientes, del Decreto de 11 de marzo de 1999, relativo a los permisos en materia de medio ambiente (*Moniteur belge* de 8 de junio de 1999), en su versión modificada por el Decreto de 19 de septiembre de 2002 (*Moniteur belge* de 27 de septiembre de 2002) (en lo sucesivo, «Decreto de 11 de marzo de 1999»), establece:

«[…] los permisos concedidos antes de la entrada en vigor del presente Decreto para la explotación de un centro de enterramiento técnico continuarán siendo válidos durante el plazo establecido siempre que se cumplan los siguientes requisitos.

En un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la entidad explotadora de un centro de enterramiento técnico autorizado antes de la entrada en vigor del presente Decreto deberá presentar a la autoridad competente un plan de acondicionamiento del vertedero que incluirá la siguiente información:

1º la descripción de la conformidad del centro de enterramiento técnico y de sus anexos en relación con la normativa aplicable y, en su caso, una descripción de las medidas correctoras que deben adoptarse;

2º información sobre su capacidad profesional, técnica y financiera para continuar explotando el centro de enterramiento técnico y asumir las obligaciones de gestión posterior.

Sobre la base del plan de acondicionamiento del vertedero presentado por la entidad explotadora, la autoridad competente:

1º se pronunciará acerca de la continuidad de la explotación del centro de enterramiento técnico, modificando o completando, en su caso, las condiciones de explotación;

2º establece las obligaciones de gestión posterior de conformidad con el artículo 59 *bis*;

3º determina las medidas necesarias para el cierre en los plazos más breves posibles del centro de enterramiento técnico que no haya obtenido la autorización para continuar sus operaciones.

[…]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

10 Mediante Real Decreto de 7 de marzo de 1979, modificado por Real Decreto de 27 de diciembre de 1979, se autorizó por un período de treinta años la explotación del centro de enterramiento técnico de «Cour-au-Bois Nord», sito en el término municipal de Braine-le-Château, para la recolección de residuos industriales no tóxicos.

11 Dicha autorización de explotación fue también modificada el 29 de septiembre de 1988, para que dicho centro pudiera acoger otros tipos de residuos, como los residuos domésticos y los residuos inertes, lo que implicaba la calificación de dicho centro como vertedero de clases 2 y 3. La autorización de explotar este último, en su versión modificada, se cedió a las entidades explotadoras sucesivas.

12 El 30 de octubre de 2002, el Office wallon des déchets (Oficina valona de residuos) conminó a la sociedad Biffa Waste Services (en lo sucesivo, «Biffa Waste Services»), que explotaba en dicha fecha el centro en el emplazamiento de Cour au-Bois Nord, a que presentara un plan de acondicionamiento para dicho vertedero, de conformidad con el artículo 180 del Decreto de 11 de marzo de 1999.

13 En 2006, el grupo Veolia es treatment SA adquirió Biffa Waste Services.

14 Sobre la base del plan de acondicionamiento presentado por Biffa Waste Services, el municipio de Braine-le-Château, mediante decisión de 14 de mayo de 2008, autorizó que continuaran las operaciones de dicho centro de enterramiento técnico hasta el 27 de diciembre de 2009, derogó las condiciones de explotación vigentes y las sustituyó por nuevas condiciones de explotación.

15 El 18 de julio de 2008, la asociación Pro-Braine interpuso un recurso de anulación ante el Conseil d'État contra dicha decisión de 14 de mayo de 2008.

16 Mediante su recurso, la demandante en el procedimiento principal reprocha, en esencia, al municipio de Braine-le-Château que hubiera adoptado dicha decisión sin haber sometido la solicitud de explotación de dicha instalación clasificada al sistema de evaluación de repercusiones sobre el medio ambiente y, más en particular, sin haber exigido que se elaborara un estudio de repercusiones sobre el medio ambiente, ni haber cumplido las formalidades materiales y de procedimiento que lo acompañan.

17 Según la demandante en el procedimiento principal, la decisión de 14 de mayo de 2008 es irregular, ya que la decisión de continuar la explotación, adoptada en virtud del artículo 180 del Decreto de 11 de marzo de 1999, constituye una «autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 y los centros de enterramiento técnicos de clase 2 constituyen una instalación

contemplada en el punto 11, letra b), del anexo II de la Directiva 85/337 que debe ser objeto de pleno Derecho de un estudio de repercusiones en aplicación del artículo 2 del Decreto del Gobierno valón de 4 de julio de 2002, por el que se establece la lista de los proyectos que deben ser objeto de estudio de repercusiones y de las instalaciones y actividades clasificadas.

18 En esas circunstancias, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Constituye una autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 [...], la decisión definitiva que permite continuar las operaciones de un vertedero que ha sido autorizado o ya está en funcionamiento, adoptada en virtud del artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31 [...]?»

Sobre la cuestión prejudicial

19 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la decisión definitiva que autoriza a que continúe la explotación de un vertedero existente, adoptada en aplicación del artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31 sobre la base de un plan de acondicionamiento propuesto por la entidad explotadora, constituye «una autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.

20 Del tenor del artículo 14 de la Directiva 1999/31, titulado «Vertederos existentes», se desprende que, para los vertederos a los que se haya concedido autorización o que ya estén en funcionamiento en el momento de la transposición de dicha Directiva, los Estados miembros deben adoptar medidas para que éstas puedan seguir funcionando sólo si las entidades explotadoras se adecuan a lo dispuesto en dicha Directiva.

21 A tal efecto, las entidades explotadoras de dichos vertederos elaborarán y presentarán a la autoridad competente para su aprobación un plan de acondicionamiento del emplazamiento en el que se sitúa cada vertedero que incluirá los requisitos enumerados en el artículo 8 de la Directiva 1999/31 y todas las medidas correctoras que consideren necesarias para adecuarse a las exigencias de la mencionada Directiva, con excepción de las expuestas en el anexo I, punto 1, de ésta.

22 Según el artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31, la autoridad competente, tras la presentación del plan de acondicionamiento, adopta una decisión definitiva respecto de la continuación de la explotación sobre la base del citado plan de acondicionamiento y de la mencionada Directiva.

23 De la resolución de remisión se desprende que la explotación del vertedero en el emplazamiento de Cour-au-Bois Nord fue autorizada mediante el Real Decreto de 7 de marzo de 1979, modificado mediante el Real Decreto de 27 de diciembre de 1979, por un periodo de treinta años, es decir, hasta el 27 de diciembre de 2009. De los autos también se desprende que, en la fecha del litigio principal, el vertedero había funcionado de modo continuado desde la autorización inicial y que la autorización no había vencido.

24 La entidad explotadora del citado vertedero, Biffa Waste Services, presentó el 23 de mayo de 2003, ante la administración municipal de Braine-le-Château, un plan de acondicionamiento, conforme al artículo 180 del Decreto de 11 de marzo de 1999, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 14 de la Directiva 1999/31.

25 Sobre la base de dicho plan de acondicionamiento y mediante decisión de 14 de mayo de 2008, el municipio de Braine-le-Château autorizó que continuara la explotación del vertedero de Cour-au-Bois Nord hasta la finalización de la autorización existente, a saber, el 27 de diciembre de 2009, derogó las condiciones de la explotación existentes y las sustituyó por nuevas condiciones.

26 De ese modo, procede examinar si una decisión de ese tipo constituye «una autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.

27 Al respecto, procede recordar que el concepto de «autorización» se define, en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al [promotor] el derecho a realizar el proyecto». En consecuencia, únicamente puede existir una «autorización», en el sentido de dicha Directiva, en la medida en que deba realizarse un «proyecto».

28 La definición de «proyecto» que figura en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 no aclara si las propias modificaciones o extensiones de proyectos pueden considerarse «proyectos».

29 No obstante, son en particular «proyectos», en el sentido de la Directiva 85/337 las instalaciones y emplazamientos enumerados en el anexo II de ésta, a la que se remite el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva. El punto 11 del citado anexo II, titulado «Otros proyectos», menciona al respecto, en particular, las «instalaciones para deshacerse de los residuos (proyectos no incluidos en el Anexo I)», categoría que comprende los emplazamientos de enterramiento. El punto 13 de ese anexo incluye entre los proyectos contemplados «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente [...]».

30 De dichas disposiciones se desprende que la modificación o la extensión de un emplazamiento de enterramiento, como el controvertido en el litigio principal, puede constituir un «proyecto» en el sentido de la Directiva 85/337 en la medida en que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.

31 Como señaló el Tribunal de Justicia, el término «proyecto» hace referencia a obras o a intervenciones, que modifiquen la realidad física del emplazamiento (sentencia de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros, C-275/09, Rec. p. I-1753, apartados 20, 24 y 38).

32 De ese modo, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la mera renovación de una autorización existente para explotar un emplazamiento de enterramiento no puede ser calificada como «proyecto», en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.

33 En consecuencia, en la medida en que el «plan de acondicionamiento» objeto de una «decisión definitiva», adoptada de conformidad con el artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31, se refiere a la modificación o extensión, mediante obras o intervenciones que modifican la realidad física, de dicho emplazamiento de enterramiento y que puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, dicha resolución puede considerarse una «autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.

34 Respecto del asunto principal, el Tribunal de Justicia no dispone de elementos suficientes que le permitan apreciar las implicaciones de la decisión del municipio de Braine-le-Château de 14 de mayo de 2008 en el vertedero de Cour-au-Bois Nord, extremo que corresponde apreciar, en todo caso, al órgano jurisdiccional remitente.

35 De ese modo, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la resolución definitiva relativa al plan de acondicionamiento, presentado por la entidad explotadora de que se trata en el asunto principal con arreglo al artículo 14, apartado b), de la Directiva 1999/31, autoriza una modificación o una extensión de la instalación o del emplazamiento en cuestión, mediante obras o intervenciones que alteran su realidad física, que pueden tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente y, por tanto, constituir un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 y del punto 13, primer guión, del anexo II de ésta.

36 Al evaluar la existencia de efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en el marco de dicha comprobación, debe tenerse en cuenta el hecho de que el plan de acondicionamiento aprobado por tal decisión definitiva tiene por objeto, como resulta del considerando vigésimo séptimo de la Directiva 1999/31, que se adopten las medidas necesarias para la adaptación de un vertedero existente a las disposiciones de dicha Directiva y que dicha decisión se enmarca por tanto en una política de protección del medio ambiente.

37 En consecuencia, procede responder a la cuestión planteada que la decisión definitiva de que continúe la explotación de un vertedero existente, adoptada en aplicación del artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31 sobre la base de un plan de acondicionamiento, únicamente constituye una «autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 cuando dicha decisión autoriza una modificación o una extensión de la instalación o del emplazamiento, mediante obras o intervenciones que alteran su realidad física, que pueden tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en el sentido del punto 13 del anexo II de la Directiva 85/336, y que constituyen de ese modo un «proyecto», en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva.

Costas

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

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

La decisión definitiva de que continúe la explotación de un vertedero existente, adoptada en aplicación del artículo 14, letra b), de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, sobre la base de un plan de acondicionamiento, únicamente constituye una «autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, cuando dicha decisión autoriza una modificación o una extensión de la instalación o del emplazamiento mediante obras o intervenciones que alteran su realidad física, que pueden tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en el sentido del punto 13 del anexo II de la Directiva 85/336, y que constituyen de ese modo un «proyecto», en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva.

Firmas