Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
de 21 de abril de 2016 [1]

Asunto C-147/15

Provincia di Bari
contra
Edilizia Mastrodonato Srl

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) (Italia)]

«Directiva 2006/21/CE — Residuos mineros — Directiva 1999/31/CE — Vertederos — Relleno de una cantera clausurada con residuos — Valorización de residuos»

I. Introducción

1. La región italiana de Apulia obliga al Tribunal de Justicia una y otra vez a abordar cuestiones medioambientales: ¿Cómo deben valorarse determinadas decisiones de la administración local con arreglo a la Directiva sobre los hábitats? [2] [3] ¿Prohíbe dicha Directiva la construcción de aerogeneradores en zonas de protección de aves? [4] ¿Había allí un vertedero ilegal o no lo había? [5] Éstos son sólo algunos ejemplos de procedimientos en materia de medio ambiente procedentes de dicha región.

2. Quizá estos asuntos hayan contribuido a acentuar la conciencia de las autoridades competentes, de manera que se muestran críticas frente a los planes de rellenar una antigua cantera con residuos y mantienen un litigio con el titular de dicho proyecto en cuanto a si las estrictas exigencias de la Directiva sobre vertederos [6] son aplicables o si sólo lo son las disposiciones generales en materia de residuos.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

3 — Sentencia Comisión/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Sentencia Azienda Agro-Zootecnica Franchini y Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2162), puntos 113 a 134.

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

3. El litigio se basa en el hecho de que la Directiva sobre residuos mineros [7] se remite a la Directiva sobre vertederos en cuanto al relleno de cavidades con residuos. Ahora el Tribunal de Justicia debe aclarar si se trata a ese respecto de una remisión en cuanto al supuesto de hecho o en cuanto a las consecuencias jurídicas, es decir, si se deben cumplir los requisitos de aplicación de la Directiva sobre residuos o si sus consecuencias jurídicas son aplicables al relleno sin más. Afectan a esta cuestión las diferencias existentes entre las distintas versiones lingüísticas de la remisión.

4. Además, el Tribunal de Justicia deberá determinar, en particular, si el relleno de una cantera con residuos constituye un procedimiento de valorización de residuos o un procedimiento de eliminación de residuos, y en qué condiciones.

II. Marco jurídico

A. *Directiva sobre residuos mineros*

5. El artículo 1 de la Directiva sobre residuos mineros regula el objeto de la misma:

«La presente Directiva establece medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana derivados de la gestión de los residuos de las industrias extractivas.»

6. El ámbito de aplicación de la Directiva sobre residuos mineros se deduce de su artículo 2:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones de los apartados 2 y 3, la presente Directiva se aplicará a la gestión de los residuos de extracción, es decir, los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento y del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras, en lo sucesivo denominados “residuos de extracción”.

[...]

4. Sin perjuicio de otras normativas comunitarias, los residuos que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva no estarán sujetos a la Directiva [sobre vertederos].»

7. El artículo 10 de la Directiva sobre residuos mineros regula el relleno de cavidades y se remite a este respecto a la Directiva sobre vertederos:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, cuando la entidad explotadora, con fines de rehabilitación y construcción, rellene con residuos de extracción huecos de excavación creados ya sea mediante extracción en superficie o subterránea, tomará las medidas apropiadas para: [...]

2. La Directiva [sobre vertederos] seguirá aplicándose a los residuos que no sean de extracción utilizados como relleno en los huecos de excavación.»

7 — Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (DO L 102, p. 15), en su versión resultante del Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control (DO L 188, p. 14).

8. El considerando 20 de la Directiva sobre residuos mineros explica dicha disposición del siguiente modo:

«Los residuos vueltos a colocar en los huecos de las excavaciones para su rehabilitación o con fines de construcción relacionados con el proceso de extracción de mineral, como la construcción o el mantenimiento en huecos para el acceso de maquinaria, rampas de transporte, mamparas, barreras de seguridad o muros de sostenimiento, también tienen que someterse a determinados requisitos para proteger las aguas superficiales y/o subterráneas, asegurar la estabilidad de dichos residuos y garantizar un seguimiento adecuado con posterioridad al cese de dichas actividades. Por consiguiente, los residuos citados no deben estar sujetos a los requisitos de la presente Directiva relativos exclusivamente a las "instalaciones de residuos", salvo los requisitos que se mencionan de forma expresa en la disposición específica sobre los huecos de excavación.»

B. *Directiva sobre vertederos*

9. El considerando 15 de la Directiva sobre vertederos se refiere al aprovechamiento de residuos para operaciones de relleno:

«Considerando que, con arreglo a la Directiva 75/442/CEE, el aprovechamiento de residuos inertes o no peligrosos apropiados mediante su utilización en obras de restauración/acondicionamiento y colmatación o con fines de construcción no necesariamente constituye una actividad de vertido.»

10. El artículo 2 de la misma Directiva define, en particular, los conceptos de «vertedero» y de «tratamiento»:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

e) "residuos inertes": los residuos que no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas. Los residuos inertes no son solubles ni combustibles, ni reaccionan física ni químicamente de ninguna otra manera, ni son biodegradables, ni afectan negativamente a otras materias con las cuales entran en contacto de forma que puedan dar lugar a contaminación del medio ambiente o perjudicar la salud humana. La lixiviabilidad total, el contenido de contaminantes de los residuos y la ecotoxicidad del lixiviado deberán ser insignificantes y en particular no deberán suponer un riesgo para la calidad de las aguas superficiales y/o subterráneas;

[...]

g) "vertedero": un emplazamiento de eliminación de residuos que se destine al depósito de los residuos en la superficie o subterráneo. Incluye:

   — los emplazamientos internos de eliminación de residuos (es decir, el vertedero en el que un productor elimina sus residuos en el lugar donde se producen),

   — los emplazamientos permanentes (es decir, por un período superior a un año) utilizados para el almacenamiento temporal de residuos,

pero excluye:

   — las instalaciones en las cuales se descargan los residuos para poder prepararlos para su transporte posterior a otro lugar para su valorización, tratamiento o eliminación,

— el almacenamiento de residuos anterior a la valorización o tratamiento por un período inferior a tres años como norma general, o

— el almacenamiento de residuos anterior a la eliminación por un período inferior a un año;

h) "tratamiento": los procesos físicos, térmicos, químicos, o biológicos, incluida la clasificación, que cambian las características de los residuos para reducir su volumen o su peligrosidad, facilitar su manipulación o incrementar su valorización;

[...]»

11. El ámbito de aplicación de la Directiva sobre vertederos se regula en su artículo 3:

«1. Los Estados miembros aplicarán la presente Directiva a todo vertedero con arreglo a la definición que figura en la letra g) del artículo 2.

2. Sin perjuicio de la legislación comunitaria vigente, quedarán excluidas del ámbito de aplicación de la presente Directiva las actividades siguientes:

— [...]

— la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración/acondicionamiento y colmatación, o con fines de construcción, en vertederos,

— […]»

12. Con arreglo al artículo 6, letra a), los Estados miembros han de tomar medidas a fin de que sólo se depositen residuos tratados:

«sólo se depositen en un vertedero los residuos que hayan sido objeto de tratamiento. Esta disposición no se aplicará a [...]»

C. *Directiva sobre residuos*

13. Los fundamentos de la legislación de la Unión en materia de residuos se establecen en la Directiva sobre residuos,[8] que sustituyó, con efectos a partir del 12 de diciembre de 2010 (artículo 41), a la versión consolidada[9] de la antigua Directiva sobre residuos,[10] sobre la que versa la mayor parte de la jurisprudencia existente.

14. El artículo 3 de la Directiva sobre residuos contiene distintas definiciones:

«A efectos de la presente Directiva se entiende por:

[...]

8 — Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312, p. 3).

9 — Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO L 114, p. 9).

10 — Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 86), en la versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32).

15) “valorización”: cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. En el anexo II se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización;

[...]

19) “eliminación”: cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía. En el anexo I se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de eliminación;

[…]»

D. *Decisión 2011/753/UE*

15. Con la Decisión 2011/753/UE [11] se pretende favorecer la aplicación del artículo 11, apartado 2, de la Directiva sobre residuos, con arreglo al cual los Estados miembros deberán alcanzar, antes de 2020, determinadas cuotas mínimas de preparación para la reutilización y el reciclado y otra valorización (incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros materiales). A tal fin, el artículo 1, punto 6, de la Decisión define el concepto de «relleno»:

«A efectos de la presente Decisión, se aplicarán, además de las definiciones que figuran en el artículo 3 de la Directiva [sobre residuos], las definiciones siguientes:

[...]

6) “relleno”, una operación de recuperación en la que residuos idóneos se utilizan con fines de regeneración en zonas excavadas o en obras de ingeniería paisajística, así como en la que los residuos sustituyen a materiales que no son residuos.»

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

16. El 16 de marzo de 2010, Edilizia Mastrodonato srl. (en lo sucesivo, «Edilizia Mastrodonato») presentó una solicitud de «ampliación» de una cantera a la que se adjuntó, entre otros documentos, un plan de saneamiento medioambiental de las zonas afectadas por la actividad de excavación controvertida.

17. En dicho plan se preveía, en particular, que la liberación de las zonas aún no afectadas por la excavación llevase aparejado el saneamiento de las zonas ya excavadas. El saneamiento se prolongaría durante un período de veinte años y se llevaría a cabo paulatinamente utilizando determinados residuos no de extracción con un volumen total de 1 200 000 metros cúbicos. Los residuos utilizados serían residuos no peligrosos en el sentido de un Decreto Ministerial de 5 de febrero de 1998. El período de saneamiento debía coincidir con el período de validez de la autorización solicitada para excavar nuevas superficies.

11 — Decisión de la Comisión, de 18 de noviembre de 2011, por la que se establecen normas y métodos de cálculo para la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 310, p. 11).

18. Tras la conclusión de la fase escrita del procedimiento, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) comunicó, a petición del Tribunal de Justicia, que un informe técnico de Edilizia Mastrodonato preveía la utilización de diferentes tipos de residuos, entre ellos escoria procedente de la producción de acero, escombros, residuos de cemento y de hormigón, yeso procedente de la industria química y otros muchos residuos de piedra o de cal.

19. Mediante resolución de la autoridad medioambiental competente de 19 de enero de 2011, se prorrogó el dictamen favorable relativo a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, concedido por dicha autoridad a Edilizia Mastrodonato en el año 2007.

20. El 21 de septiembre de 2011, las autoridades mineras autorizaron la ampliación de la cantera con la condición expresa de que se llevase a cabo el «saneamiento medioambiental de las zonas mineras en cuestión, conforme a las modalidades previstas en el plan».

21. A continuación, Edilizia Mastrodonato inició un procedimiento simplificado para comenzar el saneamiento medioambiental. Sin embargo, un organismo de la provincia de Bari ordenó la suspensión de dicho procedimiento mediante el escrito de 15 de noviembre de 2012 impugnado en primera instancia.

22. Además, los intervinientes discuten si la operación de relleno se ha de considerar un vertido de residuos a efectos de la Directiva sobre vertederos y si, por consiguiente, está sujeta a los correspondientes requisitos de autorización.

23. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado) italiano ha planteado al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial suscitada en dicho procedimiento:

«¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros en el sentido de que la actividad de rellenado de un vertedero que se realiza con residuos que no sean de extracción está sujeta en todo caso a la normativa sobre residuos contenida en la Directiva sobre vertederos, incluso cuando dicha actividad no consista en la realización de operaciones de eliminación de residuos sino de valorización?»

24. Han presentado observaciones escritas, además de Edilizia Mastrodonato, la República de Austria, la República Italiana, la República de Polonia, el Reino Unido y la Comisión Europea. En la vista celebrada el 10 de marzo de 2016 han intervenido la provincia de Bari, la República Italiana, la República de Polonia, el Reino Unido y la Comisión.

IV. Apreciación jurídica

25. Aunque el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) italiano pregunta por la operación de relleno de un vertedero, del contexto en el que se plantea el litigio principal se deduce que en realidad se trata del relleno de una cantera. Con su cuestión prejudicial pretende saber si dicha operación está sujeta a la Directiva sobre vertederos, ya que, en dicho caso, no sería aplicable el procedimiento simplificado iniciado por Edilizia Mastrodonato.

26. A fin de aclarar esta duda, procede responder a tres cuestiones parciales:

— en primer lugar, si, con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros, la Directiva sobre vertederos es siempre aplicable a la operación de relleno de una cantera;

— en segundo lugar, si la Directiva sobre vertederos sólo es aplicable a los procedimientos de eliminación de residuos, o también a los procedimientos de valorización de residuos, y

— en tercer lugar, si la operación de relleno de una cantera con residuos constituye una eliminación o una valorización de residuos a efectos de la normativa sobre residuos.

A. *Sobre el artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros*

27. La cuestión de si la operación de relleno de una cantera con residuos no de extracción está siempre sujeta a la Directiva sobre vertederos con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros resulta sorprendente a la vista de la actual versión en alemán de la citada disposición, pero se explica si se observa su versión italiana.

28. Conforme a la versión en alemán, la Directiva sobre vertederos seguirá aplicándose, *en su caso*, a los residuos que no sean de extracción utilizados como relleno en los huecos de excavación. La utilización de la expresión «en su caso» (*gegebenenfalls*) parece indicar que la Directiva sobre vertederos no siempre es de aplicación, sino que deben cumplirse sus correspondientes requisitos. De manera similar, por ejemplo, la versión en lengua inglesa del artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros dice que la Directiva sobre residuos sólo será aplicable «as appropriate». [12]

29. En cambio, tanto la versión italiana como, por ejemplo, la francesa del artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros renuncian a tales calificaciones, [13] lo cual podría entenderse en el sentido de que la Directiva sobre vertederos se aplica siempre a los residuos que no sean de extracción utilizados como relleno en los huecos de excavación.

30. Dado que las distintas versiones lingüísticas del artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros divergen entre sí, la necesidad de una interpretación uniforme de la disposición exige que se interprete en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra. [14] Asimismo, se han de tener en cuenta los antecedentes de la disposición, siempre que de ellos se pueda inferir la voluntad real de su autor. [15]

31. A este respecto procede señalar, en primer lugar, que todas las versiones lingüísticas del artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros contienen una referencia que apunta en contra de la aplicación automática de la Directiva sobre vertederos, pues a todas ellas es común que la Directiva sobre vertederos «seguirá» aplicándose, lo que indica que es necesaria una aplicabilidad previa de dicha Directiva, es decir, que en un momento anterior debieron cumplirse los requisitos para su aplicación.

32. La Propuesta de la Comisión [16] ya contenía las exigencias del artículo 10, apartado 1, de la Directiva sobre residuos mineros para poder rellenar huecos, pero no la remisión a la Directiva sobre vertederos que contiene ahora el artículo 10, apartado 2: ésta es fruto de una propuesta del Parlamento [17] y fue acogida por el Consejo en la Posición Común. [18] El adverbio «gegebenenfalls» aún no figuraba en la enmienda del Parlamento, pero sí en las distintas versiones lingüísticas de la Posición Común y en la versión definitiva.

12 — También las versiones danesa, polaca y portuguesa parecen seguir este modelo.

13 — Este modelo parecen seguir también las versiones española, neerlandesa, rumana y sueca.

14 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690), apartado 17, y Léger (C-528/13, EU:C:2015:288), apartado 35.

15 — Sentencia Zurita García y Choque Cabrera (C-261/08 y C-348/08, EU:C:2009:648), apartado 54 y la jurisprudencia allí citada.

16 — COM(2003) 319 final.

17 — Dictamen del Parlamento Europeo en primera lectura, de 31 de marzo de 2004, con vistas a la adopción de la Directiva 2004/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.

18 — Posición Común (CE) n.º 23/2005, de 12 de abril de 2005, […] con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (DO C 172 E, p. 1). Véase también el documento del Consejo n.º 8933/04, de 28 de abril de 2004.

33. Por lo tanto, los antecedentes del artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros no ofrecen ningún elemento para considerar que la remisión a la Directiva sobre vertederos pretendiese ampliar su ámbito de aplicación. Más bien sugieren que se entiende como una aclaración, en el sentido de que las disposiciones de la Directiva sobre residuos mineros relativas al relleno de cavidades no impiden que se siga aplicando la Directiva sobre vertederos a los residuos que no sean de extracción.

34. Esta conclusión también concuerda con el sistema normativo y con los objetivos de la Directiva sobre residuos mineros. Con arreglo a sus artículos 1 y 2, ésta regula la gestión de los residuos de industrias extractivas, que en la Directiva se definen como residuos de extracción. En cambio, el artículo 10, apartado 2, sólo se refiere a los residuos que no sean de extracción, por lo que sería contradictorio que la Directiva sobre residuos mineros, en cierto modo, contribuyese a extender el ámbito de aplicación de otras normativas sobre residuos.

35. En consecuencia, el artículo 10, apartado 2, de la Directiva sobre residuos mineros debe interpretarse en el sentido de que el relleno de una cantera con residuos que no sean de extracción sólo está sujeto a las disposiciones que en materia de residuos contiene la Directiva sobre vertederos si se cumplen los requisitos de aplicación de esta última.

B. *Sobre los requisitos de aplicación de la Directiva sobre vertederos*

36. La segunda cuestión parcial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) italiano se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva sobre vertederos; concretamente a si ésta sólo es aplicable a la eliminación de residuos o también a determinados procesos de valorización.

37. La distinción entre eliminación y valorización de residuos es de capital importancia en la legislación de la Unión en materia de residuos. En la jerarquía que establece el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre residuos, la eliminación figura en último lugar, es decir, es la peor opción, mientras que la valorización aparece en penúltimo lugar. Por lo tanto, en principio se ha de preferir la valorización a la eliminación, ya que, con arreglo al artículo 3, punto 15, la valorización supone dar a los residuos un destino más útil, al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular. [19]

38. Con arreglo a su artículo 3, apartado 1, la Directiva sobre vertederos se aplica a todos los vertederos. Éstos se definen en su artículo 2, letra g), como *emplazamientos de eliminación de residuos* que se destinen al depósito de los residuos en la superficie o subterráneo.

39. Por lo tanto, la *valorización de residuos* mediante su depósito en la superficie o subterráneo no queda comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre vertederos. En este sentido se expresan también las partes del presente procedimiento.

40. Pero la Directiva sobre vertederos también contiene algunos pasajes confusos que arrojan ciertas dudas acerca de su aplicación exclusiva a la eliminación de residuos; por ejemplo, su considerando 15 y los artículos 3, apartado 2, segundo guion, y 6, letra a).

41. El considerando 15 de la Directiva sobre vertederos dice que el aprovechamiento de residuos inertes [20] o no peligrosos apropiados, con arreglo a la Directiva sobre residuos, mediante su utilización en obras de restauración/acondicionamiento y colmatación o con fines de construcción no necesariamente constituye una actividad de vertido. Por lo tanto, en una interpretación literal este tipo

19 — Véase también la sentencia ASA (C-6/00, EU:C:2002:121), apartado 69.

20 — Véase la definición que contiene el artículo 2, letra e), de la Directiva sobre vertederos, en el punto 10 de las presentes conclusiones.

de valorización (al menos, en las versiones alemana, inglesa, neerlandesa y francesa) puede considerarse también, en ciertas circunstancias, vertido. Por el contrario, la versión italiana del mismo considerando excluye categóricamente de la categoría de vertido las mencionadas utilizaciones de los residuos («non può costituire un'attività riguardante le discariche»).

42. El artículo 3, apartado 2, segundo guion, de la Directiva sobre vertederos recoge este punto de vista y excluye de su ámbito de aplicación la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración/acondicionamiento y colmatación, o con fines de construcción, en vertederos. Tal exclusión sólo es necesaria si, en caso de no hacerse, la utilización de residuos pudiera estar sujeta a la Directiva sobre vertederos.

43. Asimismo, a este respecto procede hacer mención del artículo 6, letra a), de la Directiva sobre vertederos, cuya primera frase dispone que sólo se depositen residuos tratados. De conformidad con la definición del artículo 2, letra h), el tratamiento de residuos comprende diversos procesos destinados, entre otras cosas, a «incrementar» la valorización, y esto también parece indicar que el vertido puede ser una valorización.

44. No obstante, procede señalar que ninguna de dichas disposiciones establece la aplicación de la Directiva sobre vertederos a la valorización de residuos, y tampoco en el resto del articulado se aprecia ninguna otra disposición en ese sentido. Por lo tanto, se ha de presumir que se trata sólo de disposiciones de redacción confusa, que se deben al hecho de que el Tribunal de Justicia no ha aclarado hasta después de adoptada la Directiva sobre vertederos en qué medida el depósito de residuos puede constituir una valorización. [21]

45. Pero eso no significa que considerar valorización el relleno de una cantera suponga una protección insuficiente del medio ambiente. Aunque en ese caso no serían de aplicación las estrictas y minuciosas disposiciones de la Directiva sobre vertederos, sí se aplicarían los preceptos generales de la legislación sobre residuos; en particular, seguiría siendo aplicable a la valorización de residuos la obligación que contienen los artículos 1 y 13 de la Directiva sobre residuos de proteger la salud humana y el medio ambiente. El contenido de las medidas que se han de adoptar no está regulado en detalle, pero los Estados miembros están vinculados por el fin que se ha de alcanzar, quedando a su criterio la valoración de la necesidad de dichas medidas. [22]

46. Entre dichas medidas figuran, en particular, las dirigidas a evitar el vertido de residuos *inapropiados*, por ejemplo, la inspección de los residuos utilizados, como prevé el artículo 11 de la Directiva sobre vertederos. Además, tal y como alega la República de Austria, a la hora de determinar las medidas de protección relativas a la valorización de residuos mediante su depósito es lógico que los Estados miembros se orienten por las disposiciones de la Directiva sobre vertederos.

47. En cambio, los residuos apropiados sólo podrán ser excluidos del ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos una vez que hayan sido totalmente valorizados mediante su depósito u otro proceso, es decir, tras haber adquirido las mismas propiedades y características que una sustancia utilizada para el relleno. [23]

48. Por lo tanto, y en resumen, procede responder a la segunda cuestión parcial que la Directiva sobre vertederos no es aplicable a la valorización, sino sólo a la eliminación de residuos mediante su depósito en la superficie o subterráneo.

21 — Sentencia ASA (C-6/00, EU:C:2002:121), apartados 58 a 71.

22 — Sentencia EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810), apartado 45.

23 — Sentencia Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142), apartados 56 y 57.

C. Sobre la distinción entre eliminación y valorización de residuos en las operaciones de relleno de canteras con residuos

49. Por último, para determinar si son aplicables al relleno de canteras con residuos las disposiciones específicas de la Directiva sobre vertederos o sólo los preceptos generales de la Directiva sobre residuos, debe aclararse si (y en qué condiciones) dicha utilización constituye una eliminación o una valorización de residuos.

50. A esta cuestión debe responderse sobre la base de la Directiva de residuos actualmente en vigor, pues hasta ahora no se han introducido residuos en la cantera. Por consiguiente, todos los residuos que se pretenda destinar a tal fin deberán ser tratados de conformidad con las disposiciones actualmente vigentes. Es irrelevante a este respecto que el procedimiento de autorización para el relleno de la cantera se hubiese iniciado ya durante la vigencia de la antigua Directiva sobre residuos.

51. La definición de «eliminación» del artículo 3, punto 19, de la Directiva sobre residuos comprende cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía.

52. En cambio, el punto 15 del mismo artículo define la «valorización» como cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. Esta definición se corresponde en gran medida con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la antigua Directiva sobre residuos (lo cual queda especialmente patente en la versión inglesa). [24]

53. Conforme a dicha jurisprudencia, la valorización ha de cumplir dos requisitos: primero, que los residuos se destinen a una finalidad útil y, segundo, que éstos sustituyan a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular.

54. Aunque de los dos el fundamental es el primer requisito, pues sólo una utilización útil de los residuos puede llegar a ser considerada valorización —y la utilización de los residuos para rellenar canteras en principio parece útil—, la propia definición de «eliminación», en el sentido de que la recuperación de sustancias o de energía no excluye la eliminación, [25] da a entender que no basta únicamente con dar un uso útil a los residuos.

55. Lo decisivo para que exista valorización es que los residuos sustituyan a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular. [26]

56. El Reino Unido hace hincapié, con acierto, en este aspecto. Debido al alto coste que implica, dicho Estado miembro cuestiona que las canteras puedan ser rellenadas de nuevo como regla general si no hay residuos disponibles al efecto. En su opinión, es irrelevante el hecho de que el relleno pueda constituir una condición para la autorización de la cantera, pues por lo común la autorización refleja los planes del operador y habitualmente también puede someterse a cambios si se demuestra que el relleno implica unos costes desproporcionados.

24 — Sentencia ASA (C-6/00, EU:C:2002:121), apartado 69.

25 — Véase también la sentencia Comisión/Luxemburgo (C-458/00, EU:C:2003:94), apartado 43.

26 — Véanse las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto ASA (C-6/00, EU:C:2001:610), puntos 86 y 87, y en el asunto Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24), punto 37, así como la sentencia Comisión/Luxemburgo (C-458/00, EU:C:2003:94), apartado 44.

57. A primera vista, esta posición resulta sorprendente, pues el Tribunal de Justicia ha reconocido en principio el relleno como valorización. Pero, cuando lo ha hecho, se trataba del relleno de minas, que, de no rellenarse, generan un riesgo permanente de derrumbe, con el consiguiente peligro de deterioro de la superficie. [27] En cambio, en el caso de las canteras clausuradas, ese tipo de riesgo es muy inferior y, cuando existe, probablemente no sea necesario para prevenirlo un relleno completo. En contra de lo alegado por la República de Polonia, ni siquiera es preciso en todo caso rellenar una cantera para poder destinar el terreno de nuevo a otro uso.

58. Por lo tanto, tiene razón el Reino Unido cuando dice que las autoridades nacionales competentes deben examinar en profundidad si rellenando una cantera con residuos realmente se sustituyen otros materiales. A este respecto, un importante indicio podría ser si el operador de la cantera debe pagar por los residuos utilizados o si se le paga para que los utilice. En este segundo caso hay muchos motivos para creer que, si no existieran los residuos, la cantera no se rellenaría, con lo que sería un caso de eliminación de residuos. [28]

59. Por otro lado, en sus conclusiones presentadas en el asunto ASA, el Abogado General Jacobs ya señaló que el aspecto de la sustitución de otros materiales incluye un criterio destacado, en particular, por la Comisión, que es el de la idoneidad del residuo para la función de que se trate. [29] En efecto, los residuos inapropiados no pueden sustituir a otros materiales que sí son apropiados. Tampoco cabría considerar útil, en el sentido del primer requisito de la valorización de residuos, la utilización de residuos inapropiados.

60. Por lo tanto, cuando la definición de «relleno» que contiene el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2011/753 exige la idoneidad de los residuos, no está restringiendo el concepto de valorización, sino que se limita a aclarar una característica de dicho concepto que ya está implícita en él. Y una función similar cumple la referencia al carácter apropiado de los residuos en el considerando 15 y en el artículo 3, apartado 2, segundo guion, de la Directiva sobre vertederos.

61. Tal y como acertadamente alegan la provincia de Bari y la Comisión, la información facilitada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) sobre los residuos previstos para el relleno suscita ciertas dudas en cuanto a que todos los tipos de residuo considerados sean realmente apropiados para dicho fin. Del considerando 15 de la Directiva sobre residuos se desprende que, en principio, sólo cabe considerar apropiados los residuos inertes o los residuos no peligrosos. No está claro que todos los tipos de residuo que se plantean entren en esas categorías. Pero esta cuestión deberá ser aclarada por las autoridades y los tribunales nacionales.

62. Por lo tanto, a la tercera cuestión parcial se ha de responder que el relleno de una cantera con residuos que no sean de extracción constituye una valorización de residuos si las autoridades competentes llegan a la conclusión de que los residuos se destinan a una finalidad útil al sustituir realmente a otros materiales, lo cual requiere, en particular, que dichos residuos sean apropiados para sustituirlos.

27 — Véanse las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto ASA (C-6/00, EU:C:2001:610), puntos 85 y 87, y la sentencia AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448), apartados 36 a 38.

28 — Véanse las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto ASA (C-6/00, EU:C:2001:610), punto 88.

29 — EU:C:2001:610, punto 87.

V. Conclusión

63. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

«1) El artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, debe interpretarse en el sentido de que el relleno de una cantera con residuos que no sean de extracción sólo está sujeto a las disposiciones que en materia de residuos contiene la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, si se cumplen los requisitos de aplicación de esta última.

2) La Directiva 1999/31 no es aplicable a la valorización, sino sólo a la eliminación de residuos mediante su depósito en la superficie o subterráneo.

3) El relleno de una cantera con residuos que no sean de extracción constituye una valorización de residuos si las autoridades competentes llegan a la conclusión de que los residuos se destinan a una finalidad útil al sustituir realmente a otros materiales, lo cual requiere, en particular, que dichos residuos sean apropiados para sustituirlos.»