SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 8 de septiembre de 2011 *

En el asunto C-120/10,

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 26 de febrero de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de marzo de 2010, en el procedimiento entre

European Air Transport SA

y

Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Région de Bruxelles-Capitale,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, E. Levits y M. Safjan y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de European Air Transport SA, por el Sr. P. Malherbe y la Sra. T. Leidgens, avocats;

— en nombre del Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale y la Région de Bruxelles-Capitale, por los Sres. F. Tulkens y N. Bonbled, avocats;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Vang, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y M. Perrot, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Vrignon y el Sr. K. Simonsson, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, letra e), 4, apartado 4, y 6, apartado 2, de la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios (DO L 85, p. 40).

2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre European Air Transport SA (en lo sucesivo, «EAT»), compañía de transporte aéreo, por un lado, y el Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale y la Región de Bruselas-Capital, por otro, relativo a una multa por importe de 56.113 euros impuesta a EAT por el Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement [organismo regional competente para la supervisión de la normativa ambiental] (en lo sucesivo, «IBGE») debido al incumplimiento de la normativa nacional relativa al ruido en el medio urbano.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos séptimo y décimo de la Directiva 2002/30 disponen:

«(7) Un marco común de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos comunitarios que forme parte de un enfoque equilibrado en relación con la gestión del ruido contribuirá a salvaguardar los requisitos del mercado interior al introducir restricciones operativas

similares en aeropuertos aquejados de problemas de ruido comparables. Esto incluye la evaluación del impacto del ruido en un aeropuerto y de las medidas disponibles para atenuar ese impacto, así como la selección de las medidas de atenuación del ruido apropiadas con el fin de lograr el máximo beneficio medioambiental con el mínimo coste posible.

[…]

(10) La 33ª Asamblea de la OACI ha adoptado la Resolución A33/7 por la que introduce el concepto de un "enfoque equilibrado" en relación con la gestión del ruido. Este enfoque constituye un instrumento de acción para tratar el problema del ruido de los aviones, e incluye directrices internacionales para la introducción de restricciones operativas en los distintos aeropuertos. El concepto del enfoque equilibrado de la gestión del ruido de las aeronaves comprende cuatro elementos principales y exige una evaluación cuidadosa de todas las diferentes opciones para atenuar el ruido, a saber, la reducción del ruido de los aviones en la fuente, las medidas de ordenación y gestión del suelo, los procedimientos operativos de reducción del ruido y las restricciones operativas, sin perjuicio de las obligaciones legales pertinentes y de los acuerdos, las legislaciones y las políticas en vigor.»

4 El artículo 1 de la Directiva 2002/30, rubricado «Objetivos», establece:

«Los objetivos principales de la presente Directiva son:

a) establecer normas aplicables en la Comunidad con vistas a facilitar la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos en modo coherente a fin de limitar o reducir el número de personas que padecen los efectos dañinos del ruido de los aviones;

[…]».

5 El artículo 2, letra e), de la Directiva 2002/30 dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

e) "Restricciones operativas": medidas relacionadas con el ruido que limitan o reducen el acceso de aviones de reacción subsónicos civiles a un aeropuerto. Se puede tratar de restricciones operativas destinadas a prohibir la explotación de aeronaves marginalmente conformes en aeropuertos específicos, así como las restricciones operativas parciales que restrinjan la explotación de aviones de reacción subsónicos civiles en función del período temporal que se considere.»

6 A tenor del artículo 4 de dicha Directiva, rubricado «Normas generales de gestión del ruido de las aeronaves»:

«4. Las restricciones operativas, basadas en los resultados, deberán apoyarse en los niveles acústicos de las aeronaves que se hayan determinado con arreglo al procedimiento de certificación aplicado de conformidad con las normas del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (volumen 1, anexo 16, tercera edición) (julio 1993) [firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 (en lo sucesivo, "Convenio OACI")].»

7 El artículo 5 de la Directiva 2002/30, rubricado «Normas de evaluación», establece:

«1. Cuando se examine una decisión relativa a restricciones operativas deberá tenerse en cuenta la información especificada en el anexo II, en la medida en que sea adecuado y posible, para lo relativo a las restricciones operativas de que se trate y a las características del aeropuerto.

2 Cuando los proyectos estén sujetos a una evaluación de impacto ambiental en aplicación 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)], la evaluación llevada a cabo con arreglo a las disposiciones de la mencionada Directiva se considerará conforme a los requisitos establecidos en el apartado 1, siempre que para la evaluación se haya tenido en cuenta, en la medida de lo posible, la información especificada en el anexo II de la presente Directiva.»

8 El artículo 6 de la Directiva 2002/30, rubricado «Normas sobre la introducción de restricciones operativas destinadas a retirar las aeronaves marginalmente conformes», establece:

«1. Si la evaluación de todas las medidas disponibles, incluidas las restricciones operativas parciales, efectuada de conformidad con los requisitos del artículo 5 demuestra que para la realización de los objetivos de la presente Directiva es necesario introducir restricciones destinadas a retirar las aeronaves marginalmente conformes, […] se aplicarán las siguientes normas […].

2. De acuerdo con las normas de evaluación previstas en el artículo 5, las autoridades gestoras de los aeropuertos urbanos enumerados en el anexo I podrán introducir medidas más rigurosas en cuanto a la definición de aeronaves marginalmente conformes siempre y cuando esas medidas no afecten a los aviones de reacción subsónicos civiles que cumplan, a la vista del certificado original o renovado correspondiente, las normas acústicas enumeradas en [el] volumen 1, segunda parte, capítulo 4, [del] anexo 16 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.»

Derecho nacional

9 En el ámbito federal, la Directiva 2002/30 fue transpuesta mediante el Real Decreto de 25 de septiembre de 2003 por el que se establecen normas y procedimientos relativos a la adopción de restricciones operativas en el aeropuerto de Bruselas-Nacional (arrêté royal du 25 septembre 2003 établissant des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation à l'aéroport de Bruxelles-National; *Moniteur belge* de 26 de septiembre de 2003, p. 47538).

10 A tenor del artículo 9 de la Orden de la Región de Bruselas-Capital de 17 de julio de 1997 relativa a la lucha contra el ruido en el medio urbano (ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain; *Moniteur belge* de 23 de octubre de 1997, p. 28215; en lo sucesivo, «Orden de 17 de julio de 1997»):

«El Gobierno adoptará todas las medidas destinadas a:

1º limitar el impacto ocasionado por determinadas fuentes de ruido mediante la definición de normas máximas de emisión e inmisión;

2º establecer márgenes aceptables para las fuentes de ruido en función de su origen, su localización urbanística, sus características acústicas y la necesidad de proteger particularmente a los ocupantes de inmuebles sitos en determinadas zonas;

3º regular el uso de aparatos, dispositivos u objetos en función de las circunstancias en que el ruido o las vibraciones producidos o que puedan producirse sean especialmente molestos;

[...]».

11 El artículo 32 de la Orden de la Región de Bruselas-Capital de 25 de marzo de 1999 relativa a la investigación, la comprobación, la persecución y la represión de las infracciones en materia de medio ambiente (ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement; *Moniteur belge* de 24 de junio de 1999, p. 23850; en lo sucesivo, «Orden de 25 de marzo de 1999»), dispone:

«Se impondrá una sanción administrativa de 62,50 a 625 euros a quienes cometan alguna de las infracciones siguientes:

[…]

8º en el sentido de la Orden de 17 de julio de 1997 relativa a la lucha contra el ruido en el medio urbano:

a) ocasionar ruidos o alborotos en la vía pública que puedan perturbar la tranquilidad o la salud de los habitantes sin necesidad o por falta de previsión o de precaución;

b) ocasionar ruidos o alborotos que puedan perturbar la tranquilidad o la salud de los habitantes entre las 22 y las 7 horas;

c) comportarse de un modo anormalmente ruidoso o no impedir un comportamiento de este tipo a las personas o animales que se encuentren bajo su responsabilidad.»

12 A tenor del artículo 33 de dicha Orden:

«Se impondrá una sanción administrativa de 625 a 62.500 euros a quienes cometan alguna de las infracciones siguientes:

[...]

7º en el sentido de la Orden de 17 de julio de 1997 relativa a la lucha contra el ruido en el medio urbano:

a) ocasionar, en la vía pública o en un lugar público, ruidos sujetos a una autorización previa sin disponer de ésta o sin atenerse a los requisitos a que ésta se encuentre supeditada;

b) siendo el propietario, poseedor o usuario de una fuente sonora, crear directa o indirectamente o dejar perdurar una molestia sonora que sobrepase las normas establecidas por el Gobierno;

[...]».

13 El artículo 35 de dicha Orden establece:

«Las infracciones enunciadas en los artículos 32 y 33 darán lugar a la incoación de un procedimiento penal o a una sanción administrativa.

[...]»

14 El artículo 2 de la Decisión de la Región de Bruselas-Capital de 27 de mayo de 1999 relativa a la lucha contra el ruido causado por el tráfico aéreo (arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien; *Moniteur belge* de 11 de agosto de 1999, p. 30002; en lo sucesivo, «Decisión de 27 de mayo de 1999») fija los valores máximos de ruido que no pueden sobrepasarse.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15 Según se desprende de la resolución de remisión, el IBGE constató que, a lo largo del mes de octubre de 2006, EAT había cometido 62 infracciones contra la Orden de 17 de julio de 1997, la Orden de 25 de marzo de 1999 y la Decisión de 27 de mayo de 1999. Se imputa a EAT la emisión desde sus aeronaves de ruidos, en horario nocturno, superiores a los valores previstos en la referida normativa.

16 El 24 de noviembre de 2006, el IBGE levantó acta dejando constancia de dichas infracciones, que fue notificada a EAT el 4 de diciembre de 2006.

17 El 24 de agosto de 2007, el IBGE incoó un procedimiento administrativo sancionador contra EAT, que dio lugar a la imposición a dicha sociedad de una multa por importe de 56.113 euros, correspondiente a 48 de las 62 infracciones cometidas en octubre de 2006 entre las dos y las cinco horas de la mañana.

18 EAT recurrió dicha resolución ante el Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, el cual confirmó la sanción impuesta por el IBGE mediante resolución de 24 de enero de 2008.

19 El 20 de marzo de 2008, EAT interpuso un recurso ante el Conseil d'État contra el Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale y la Región de Bruselas-Capital, solicitando la anulación de la resolución de 24 de enero de 2008. A este respecto, alegaba que la Decisión de 27 de mayo de 1999 vulnera los artículos 4 y 6 de la Directiva 2002/30, en virtud de los cuales, por un lado, todas las restricciones

operativas adoptadas por las autoridades competentes, a saber, en el litigio principal el IBGE, deberán apoyarse en los niveles acústicos de las aeronaves que se hayan determinado con arreglo al procedimiento de certificación aplicado de conformidad con las normas del volumen 1, anexo 16, del Convenio OACI y, por otro, las autoridades competentes de los Estados miembros no podrán prohibir o limitar la explotación de aeronaves que cumplan con lo dispuesto en el capítulo 3 de dicho volumen, salvo si se trata de aeronaves marginalmente conformes con el citado capítulo 3.

20 Asimismo, la demandante en el litigio principal alega que dicha Decisión infringe el artículo 6 de la Directiva 2002/30, en virtud del cual las autoridades competentes de los Estados miembros no podrán, en ningún caso, adoptar medidas que limiten la explotación de aeronaves que cumplan lo dispuesto en el volumen 1, segunda parte, capítulo 4, del anexo 16 del Convenio OACI.

21 En este contexto, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el concepto de "restricción operativa" a que hace referencia el artículo 2, letra e), de la [Directiva 2002/30] en el sentido de que incluye normas que establecen límites de nivel sonoro calculado a ras del suelo, que deben respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto, y cuya infracción puede dar lugar a una sanción, teniendo presente que las aeronaves están obligadas a respetar las rutas y a observar los procedimientos de aterrizaje y despegue establecidos por otras autoridades administrativas sin tener en cuenta estos límites sonoros?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 2, letra e), y 4, apartado 4, de dicha Directiva en el sentido de que toda "restricción operativa" ha de estar "basada en los resultados", o bien permiten estas disposiciones que otras disposiciones relativas a la protección del medio ambiente limiten el acceso al aeropuerto en función del

nivel sonoro calculado a ras del suelo, que deba respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto, y cuya infracción pueda dar lugar a una sanción?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva en el sentido de que prohíbe que, además de las restricciones operativas basadas en los resultados que se apoyen en los niveles acústicos de las aeronaves, normas relativas a la protección del medio ambiente establezcan límites de nivel sonoro calculado a ras del suelo que deban respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva en el sentido de que prohíbe que determinadas normas establezcan límites de nivel sonoro calculado a ras del suelo, que deban respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto, y cuya infracción pueda dar lugar a una sanción, cuando dichas normas puedan ser infringidas por aviones que se ajusten a las disposiciones del volumen 1, segunda parte, capítulo 4, del anexo 16 del [Convenio OACI]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

22 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente interesa saber, en esencia, si el concepto de «restricción operativa» a que hace referencia el artículo 2, letra e), de la Directiva 2002/30 debe interpretarse en el sentido de que incluye normas que establecen límites de nivel sonoro medido a ras del suelo, que deben respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto, y cuya infracción puede dar lugar a una sanción.

23 Con el fin de responder a esta cuestión, debe recordarse que, tal y como se desprende del séptimo considerando de la Directiva 2002/30, ésta tiene por objeto la creación de «un marco común de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos comunitarios que forme parte de un enfoque equilibrado en relación con la gestión del ruido».

24 A este respecto, el décimo considerando de dicha Directiva señala que el enfoque equilibrado constituye un instrumento de acción para tratar el problema del ruido de los aviones, e incluye directrices internacionales para la introducción de restricciones operativas en los distintos aeropuertos. El concepto de «enfoque equilibrado», definido en la resolución A33/7 de la 33ª Asamblea de la OACI, comprende cuatro elementos principales y exige una evaluación cuidadosa de todas las diferentes opciones para atenuar el ruido, a saber, la reducción del ruido de los aviones en la fuente, las medidas de ordenación y gestión del suelo, los procedimientos operativos de reducción del ruido y las restricciones operativas, sin perjuicio de las obligaciones legales pertinentes y de los acuerdos, las legislaciones y las políticas en vigor (véase, entre otras, la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Bélgica, C-422/05, Rec. p. I-4749, apartado 38).

25 De lo anterior se deduce que las restricciones operativas sólo resultan admisibles cuando no haya sido posible alcanzar los objetivos de la Directiva 2002/30, establecidos en el artículo 1 de ésta, mediante ninguna otra medida de gestión del ruido.

26 En este contexto, el artículo 2, letra e), de la Directiva 2002/30, tras definir las «restricciones operativas» como medidas relacionadas con el ruido que limitan o reducen el acceso de aviones de reacción subsónicos civiles a un aeropuerto, establece una diferenciación entre las restricciones operativas parciales, que restringen la explotación de aviones de reacción subsónicos civiles en función del período temporal que se

considere, y las restricciones que consisten en prohibir totalmente la explotación de aeronaves marginalmente conformes en aeropuertos específicos.

27 Esta gradación se confirma en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, el cual sólo permite la adopción de restricciones operativas destinadas a retirar las aeronaves en caso de que todas las medidas disponibles, incluidas las restricciones operativas parciales, no hayan permitido alcanzar la realización de los objetivos de la Directiva 2002/30.

28 Por consiguiente, como destaca el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, una restricción operativa en el sentido del artículo 2, letra e), de dicha Directiva implica una prohibición de acceso al aeropuerto de que se trate, prohibición que puede ser total o parcial.

29 Ahora bien, una normativa medioambiental que, como la controvertida en el litigio principal, establece límites máximos de impacto sonoro medido a ras del suelo que deben respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto no constituye, como tal, una prohibición de acceso al aeropuerto en cuestión.

30 Por otro lado, la aplicación de un método consistente en medir a ras del suelo el ruido causado por una aeronave en vuelo constituye un elemento de un enfoque equilibrado, al que se ha hecho referencia en los apartados 23 y 24 de la presente sentencia, en la medida en que puede proporcionar más datos que permitan conciliar los intereses concurrentes de las personas afectadas por el impacto sonoro, de los operadores económicos que explotan las aeronaves y de la sociedad en su conjunto.

31 No obstante, no cabe excluir que tal normativa, en función del contexto económico, técnico y jurídico pertinente en el que circunscriba, no pueda tener los mismos efectos que una prohibición de acceso.

32 En el supuesto de que los límites impuestos por dicha normativa sean tan restrictivos que fuercen a los operadores de aeronaves a renunciar a su actividad económica, tal normativa deberá considerarse una prohibición de acceso y constituirá, por tanto, una «restricción operativa» en el sentido del artículo 2, letra e), de dicha Directiva.

33 En el litigio principal, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si las medidas adoptadas por la Región de Bruselas-Capital tienen tales efectos.

34 Dadas las circunstancias, procede responder a la primera cuestión planteada que el artículo 2, letra e), de la Directiva 2002/30 debe interpretarse en el sentido de que una «restricción operativa» constituye una medida prohibitiva total o temporal que impide el acceso de una aeronave de reacción subsónica civil a un aeropuerto de un Estado miembro de la Unión. Por consiguiente, una normativa nacional en materia de medio ambiente que establece límites máximos de impacto sonoro medido a ras del suelo que deben respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto no constituye, como tal, una «restricción operativa» en el sentido de dicho precepto, a menos que, en función del contexto económico, técnico y jurídico pertinente, pueda tener los mismos efectos que una prohibición de acceso a dicho aeropuerto.

Cuestiones segunda a cuarta

35 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a las demás cuestiones prejudiciales.

Costas

36 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 Primera) declara:

El artículo 2, letra e), de la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios, debe interpretarse en el sentido de que una «restricción operativa» constituye una medida prohibitiva total o temporal que impide el acceso de una aeronave de reacción subsónica civil a un aeropuerto de un Estado miembro de la Unión. Por consiguiente, una normativa nacional en materia de medio ambiente que establece límites máximos de impacto sonoro medido a ras del suelo que deben respetarse al sobrevolar zonas situadas cerca del aeropuerto no constituye, como tal, una «restricción operativa» en el sentido de dicho precepto, a menos que, en función del contexto económico, técnico y jurídico pertinente, pueda tener los mismos efectos que una prohibición de acceso a dicho aeropuerto.

Firmas