SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 11 de julio de 2002 *

En el asunto C-139/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Valero Jordana, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales (DO L 163, p. 32), al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar, respecto de los tres hornos incineradores instalados en Mazo y Barlovento, en la isla de La Palma, la aplicación del:

— artículo 2 de dicha Directiva, en la medida en que los tres hornos funcionan sin que se haya otorgado autorización alguna al efecto,

— artículo 6 de dicha Directiva, en la medida en que, en relación con dichos hornos, las autoridades competentes:

  — no han efectuado las mediciones periódicas de los parámetros previstos por dicho artículo,

  — no han autorizado previamente los procedimientos de muestreo y de medición, así como tampoco han procedido a determinar la localización de los puntos en los que se llevarán a cabo dichas mediciones,

  — no han fijado programa de medición alguno,

— artículo 7 de la misma Directiva, en la medida en que ninguno de los tres hornos cuenta con quemadores de complemento, con lo que no se garantiza la temperatura mínima de combustión de 850 °C, en particular en las fases de puesta en marcha y de parada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. P. Jann, Presidente de Sala, D.A.O. Edward y C.W.A. Timmermans (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 29 de noviembre de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de febrero de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de abril de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales (DO L 163, p. 32), al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar, respecto de los tres hornos incineradores instalados en Mazo y Barlovento, en la isla de La Palma, la aplicación del:

— artículo 2 de dicha Directiva, en la medida en que los tres hornos funcionan sin que se haya otorgado autorización alguna al efecto,

— artículo 6 de dicha Directiva, en la medida en que, en relación con dichos hornos, las autoridades competentes:

— no han efectuado las mediciones periódicas de los parámetros previstos por dicho artículo,

— no han autorizado previamente los procedimientos de muestreo y de medición, así como tampoco han procedido a determinar la localización de los puntos en los que se llevarán a cabo dichas mediciones,

— no han fijado programa de medición alguno,

— artículo 7 de la misma Directiva, en la medida en que ninguno de los tres hornos cuenta con quemadores de complemento, con lo que no se garantiza la temperatura mínima de combustión de 850 °C, en particular en las fases de puesta en marcha y de parada.

Normativa comunitaria

2 La Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales (DO L 188, p. 20; EE 15/05, p. 43), establece medidas y procedimientos dirigidos a prevenir y/o reducir la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales en el interior de la Comunidad.

3 La Directiva 89/369 precisa las obligaciones derivadas de la Directiva 84/360 por lo que se refiere a las nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales, regulando la autorización, el equipamiento y el funcionamiento de las mismas.

4 El artículo 2 de la Directiva 89/369 establece:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 84/360/CEE, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que la autorización previa de explotación de toda nueva instalación de incineración de residuos municipales, necesaria en virtud del artículo 3 de la Directiva 84/360/CEE y del artículo 8 de la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos imponga las condiciones fijadas por los artículos 3 a 10 de la presente Directiva.»

5 El artículo 6 de la Directiva 89/369 dispone:

«1. En las nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales se efectuarán las siguientes mediciones:

a) mediciones de concentración de determinadas sustancias en los gases de combustión:

i) se medirá y registrará permanentemente la concentración de partículas totales, de CO, de oxígeno y de HCl en las instalaciones de capacidad nominal superior o igual a una tonelada por hora;

ii) se medirán de forma periódica:

— las concentraciones de metales pesados a que se refiere el apartado 1 del artículo 3, de HF, y de SO_2, en el caso de instalaciones de una capacidad nominal igual o superior a 1 tonelada por hora;

— la concentración total de partículas, de HCl, de CO y de oxígeno en el caso de instalaciones de capacidad nominal inferior a 1 tonelada por hora;

— las concentraciones de compuestos orgánicos (expresadas en carbono total) en general,

b) parámetros de explotación:

i) se medirá y registrará permanentemente la temperatura de los gases en la zona en que se cumplan las condiciones impuestas por el apartado 1 del artículo 4 y el contenido de vapor de agua de los gases de combustión. La medición continua del contenido de vapor de agua no será necesaria siempre que se seque el gas de combustión antes del análisis de las emisiones;

ii) el tiempo de permanencia de los gases de combustión a la temperatura mínima de 850 °C, establecida en el apartado 1 del artículo 4 deberá someterse a comprobaciones adecuadas al menos una vez al utilizarse por primera vez una instalación de incineración y en las condiciones más desfavorables previstas para su explotación.

2. Los resultados de las mediciones contempladas en el apartado 1 se establecerán con arreglo a las condiciones siguientes:

— temperatura 273 K, presión 101,3 kPa, 11 % de oxígeno o 9 % de CO_2, gas seco.

No obstante, en caso de aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3, podrán establecerse con arreglo a las siguientes condiciones:

— temperatura 273 K, presión 101,3 kPa, 17 % de oxígeno, gas seco.

3. Se registrarán, elaborarán y presentarán de forma apropiada todos los resultados de las mediciones, a fin de que las autoridades competentes puedan comprobar el cumplimiento de las condiciones impuestas, según las modalidades establecidas por dichas autoridades.

4. Las autoridades competentes deberán autorizar previamente los procedimientos de muestreo y de medición utilizados para cumplir con las obligaciones establecidas en el apartado 1, así como la localización de los puntos de muestreo o de medición.

5. En el caso de mediciones periódicas, las autoridades competentes fijarán los programas de medición apropiados a fin de garantizar resultados representativos del nivel normal de emisión de las sustancias consideradas.

Los resultados obtenidos deberán ser significativos para poder comprobar que se han respetado los valores límite aplicables.»

6 A tenor del artículo 7 de la Directiva 89/369:

«Toda nueva instalación de incineración de residuos municipales estará equipada con quemadores de complemento. Estos quemadores deberán entrar automáticamente en funcionamiento cuando la temperatura de los gases de combustión descienda por debajo de 850 °C. Los quemadores de complemento se utilizarán también en las fases de puesta en marcha y de parada de la instalación, a fin de garantizar el mantenimiento permanente de la citada temperatura mínima durante dichas operaciones y durante todo el tiempo en que los residuos se encuentren en la cámara de combustión.»

Procedimiento administrativo previo

7 En 1993, la Comisión recibió una denuncia en relación con la autorización otorgada por el Cabildo Insular de La Palma para la instalación de cinco hornos incineradores en varias localidades de la isla (dos en El Paso, dos en Mazo y uno en Barlovento), en la que se señalaba que la concesión de dicha autorización y el funcionamiento de los hornos vulneraban la normativa comunitaria.

8 A raíz de esta denuncia tuvo lugar un intercambio de correspondencia e información entre la Comisión y el Gobierno español. La Comisión envió un primer escrito de requerimiento al Reino de España el 26 de junio de 1995. Habida cuenta, por una parte, de que en dicho escrito no se habían tomado en consideración ciertas observaciones del Gobierno español y, por otra parte, del intercambio de correspondencia que se produjo con posterioridad al mismo, el 23 de septiembre de 1997 la Comisión envió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento complementario, instándole a presentar sus observaciones sobre las imputaciones relativas a los hornos incineradores de Mazo y Barlovento.

9 En sus respuestas de 24 de noviembre de 1997 y de 28 de noviembre de 1998, las autoridades españolas expusieron las distintas acciones emprendidas para mejorar la gestión de los residuos en la isla de La Palma.

10 Por considerar que el Reino de España había incumplido determinadas obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 84/360 y 89/369, la Comisión emitió un dictamen motivado el 24 de julio de 1998 en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

11 Mediante escrito de 6 de agosto de 1998, las autoridades españolas solicitaron que dicho plazo se prorrogara un mes. La Comisión concedió la prórroga solicitada, por lo que el plazo para responder al dictamen motivado expiró el 24 de octubre de 1998. El Gobierno español envió una primera respuesta a dicho dictamen mediante escrito de 20 de noviembre de 1998, al que se adjuntó una nota del Cabildo Insular de La Palma con información sobre el estado de tramitación del proyecto de Plan Integral de Residuos de la isla y sobre las distintas medidas adoptadas en materia de recogida y tratamiento de residuos. Mediante escrito de 3 de febrero de 1999, el Gobierno español remitió a la Comisión información complementaria.

12 Mediante escrito de 28 de mayo de 1999, la Comisión solicitó al Gobierno español que le enviara una copia del Plan Integral de Residuos de La Palma, que confirmara el calendario de cierre de los hornos incineradores y que informara sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a una resolución de la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias al respecto, en particular sobre los resultados de las mediciones y de las valoraciones exigidas por dicha resolución.

13 En contestación a dicho escrito, el Gobierno español remitió a la Comisión, mediante oficio de 21 de junio de 1999, copia del Plan Integral de Residuos de la isla de La Palma, aprobado el 2 de octubre de 1998, así como un informe preliminar de la Universidad de La Laguna, de 10 de junio de 1999, en el que se proponía un plan de trabajo para la implantación de medidas de control de emisiones e inmisiones asociadas a los hornos incineradores.

14 Al considerar que de la información facilitada por el Gobierno español se desprendía que no se había puesto fin a los incumplimientos imputados en el dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre la admisibilidad

15 Según el Gobierno español, durante la fase administrativa previa la Comisión siempre admitió la existencia de una autorización para la instalación de los hornos incineradores de Mazo y Barlovento, señalando que «la autorización otorgada para la instalación de los hornos incineradores arriba mencionados no impone las condiciones de funcionamiento previstas por la Directiva»; en el marco del presente recurso, la Comisión afirma, sin embargo, que la instalación de dichos hornos no contó con ninguna autorización conforme con el artículo 2 de la Directiva 89/369. El Gobierno español sostiene que, por consiguiente, la Comisión ha modificado su imputación relativa al artículo 2 de la Directiva

89/369, violando así el principio establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según el cual el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones. Por ello, dicho Gobierno considera que procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso.

16 La Comisión sostiene que, según reiterada jurisprudencia, la exigencia de que el dictamen motivado y el recurso de la Comisión se funden en las mismas imputaciones no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre el enunciado del objeto del litigio en el dictamen motivado y las pretensiones del recurso. La Comisión afirma que el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad de que las pretensiones se reformulen en la demanda o en la réplica para tener en cuenta las alegaciones del Estado miembro en la contestación al dictamen motivado o en el escrito de contestación a la demanda. La Comisión considera que dicha jurisprudencia es aplicable al caso de autos, puesto que, al redactar el recurso, dicha institución se limitó a tener en cuenta las alegaciones formuladas por el Gobierno español en su respuesta de 3 de febrero de 1999 al dictamen motivado. Según la Comisión, dado que el propio Gobierno español reconoció, en dicha respuesta, que los tres hornos incineradores de Mazo y Barlovento habían comenzado a funcionar sin contar previamente con una autorización de explotación, dicho Gobierno difícilmente puede acusarla de vulnerar su derecho de defensa.

17 Con carácter preliminar, procede señalar que, en el presente caso, no se cuestiona la regularidad del dictamen motivado y del procedimiento que lo precedió. No obstante, el Gobierno español sostiene que la imputación relativa al artículo 2 de la Directiva 89/369 formulada en el recurso difiere de la que figura en el dictamen motivado.

18 Según jurisprudencia reiterada, el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 226 CE está circunscrito por el procedimiento administrativo previsto por dicha disposición y, en consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones (véanse las sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica, C-11/95, Rec. p. I-4115, apartado 73, y de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia, C-279/94, Rec. p. I-4743, apartado 24).

19 No obstante, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando el objeto del litigio no se ha ampliado ni se ha modificado sino que, por el contrario, solamente se ha restringido (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/ Italia, antes citada, apartado 25, y de 29 de septiembre de 1998, Comisión/ Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 56).

20 Pues bien, en el presente caso la reformulación en el recurso de la imputación relativa al artículo 2 de la Directiva 89/369 no ha supuesto una ampliación, modificación o incluso restricción del objeto del litigio definido en el dictamen motivado.

21 En efecto, el incumplimiento que la Comisión reprocha al Reino de España se refiere, tanto en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado como en el recurso, a la no conformidad de los tres hornos incineradores de Mazo y Barlovento con el artículo 2 de la Directiva 89/369. Mediante la reformulación en el recurso de la imputación relativa al artículo 2 de la Directiva 89/369, la Comisión únicamente pretendió tener en cuenta una nueva prueba surgida, según ella, tras la emisión del dictamen motivado.

22 Esta reformulación no ha tenido ninguna incidencia en el derecho de defensa del Gobierno español, ya que, en el marco del presente procedimiento, éste ha podido defender plenamente sus alegaciones relativas a la concesión de autorizaciones previas de explotación a las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento conformes con el artículo 2 de la Directiva 89/369. Corresponderá al Tribunal de Justicia apreciar la procedencia de tales alegaciones en el marco del examen del fondo del litigio.

Sobre el fondo

Sobre el artículo 2 de la Directiva 89/369

23 La Comisión sostiene que las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento no fueron objeto de ninguna autorización de explotación conforme con el artículo 2 de la Directiva 89/369, tal como reconoció el Gobierno español en su escrito de 3 de febrero de 1999, mediante el cual remitió el informe de 30 de noviembre de 1998 de la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias (en lo sucesivo, «informe»). Por tanto, el Gobierno español incumplió, a su juicio, las obligaciones que se derivan de esta disposición.

24 En primer lugar, el Gobierno español sostiene que el artículo 2 de la Directiva 89/369 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que la autorización previa de explotación de toda instalación de incineración imponga las condiciones establecidas en los artículos 3 a 10 de dicha Directiva. El Gobierno español considera que se dio cumplimiento a esta obligación mediante la adopción del Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueban normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales (BOE nº 235, de 30 de septiembre de 1992, p. 33356; en lo sucesivo, «Real Decreto 1088/1992»).

25 Por tanto, dado que la obligación que resulta del artículo 2 de la Directiva 89/369 es de carácter normativo y que sólo se habría incumplido dicha disposición de no haberse aprobado ninguna norma que adapte el ordenamiento jurídico nacional a

la misma, el Gobierno español considera que la Comisión no puede reprochar al Reino de España tal incumplimiento alegando que los hornos de que se trata carecen, supuestamente, de autorización de explotación.

26 En el presente caso, procede señalar que la Comisión no reprocha al Gobierno español no haber adaptado su Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 89/369, o haberlo hecho incorrectamente. Por el contrario, la imputación de la Comisión se refiere a que, en casos concretos, es decir, en las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento, no se han cumplido determinadas obligaciones que se derivan de la Directiva 89/369.

27 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero), las directivas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse. Tal como se desprende, en particular, de la sentencia de 18 de junio de 2002, Comisión/Francia (C-60/01, Rec. p. I-5679), apartado 33, la Directiva 89/369 impone a los Estados miembros obligaciones de resultado formuladas de forma clara e inequívoca, con objeto de que sus instalaciones de incineración cumplan con exigencias detalladas y precisas dentro de los plazos establecidos. Así pues, un Estado miembro sólo cumple las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/369 y, por tanto, alcanza el resultado que ésta le impone si, además de la correcta adaptación del Derecho interno a las disposiciones de dicha Directiva, las instalaciones de incineración situadas en su territorio también se han puesto en marcha y funcionan con arreglo a las exigencias de la Directiva 89/369. De ello se desprende que, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno español, la correcta adaptación del Derecho interno a las disposiciones de la Directiva 89/369 no basta para dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan de dicha Directiva.

28 En estas circunstancias, habida cuenta de las imputaciones formuladas por la Comisión en el marco del presente recurso por incumplimiento, la alegación del Gobierno español basada en la correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva 89/369 carece de pertinencia y debe, por tanto, desestimarse.

29 En segundo lugar, el Gobierno español sostiene que en sus respuestas al dictamen motivado jamás admitió que las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento se hubieran puesto en marcha sin contar con una autorización de explotación. Afirma, por el contrario, que dichas instalaciones recibieron dos autorizaciones, ya que cuentan, por una parte, con una «autorización de uso de suelo» otorgada el 24 de abril de 1990 (en lo sucesivo, «autorizaciones de 24 de abril de 1990»), y, por otra parte, con el trámite preceptivo de calificación de la actividad y valoración de medidas correctoras, otorgado por el Cabildo Insular de La Palma el 9 de enero de 1992 (en lo sucesivo, «licencias de 9 de enero de 1992»).

30 A este respecto, procede señalar que la alegación de la Comisión según la cual el Gobierno español admitió en su respuesta de 3 de febrero de 1999 al dictamen motivado, mediante la cual remitió el informe, que no se había concedido ninguna autorización conforme con el artículo 2 de la Directiva 89/369 a las instalaciones de que se trata, se basa en una lectura errónea de dicho informe.

31 En efecto, en los párrafos segundo y tercero del informe las autoridades españolas sólo indicaron que «en virtud de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 21/1992 de Industria» no era necesaria ninguna autorización de la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias al respecto, sin afirmar por ello que las instalaciones consideradas no requirieran ninguna otra autorización previa de explotación. Además, en el párrafo cuarto de dicho informe las autoridades españolas expusieron que «en materia de contaminación industrial, la Consejería de Industria y Comercio debió intervenir en fase de autorización de puesta en marcha», sin admitir, no obstante, que no hubiese habido fase de autorización de puesta en marcha para las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento.

32 En consecuencia, dado que en dicho informe las autoridades españolas no admitieron que no se hubiera concedido ninguna autorización previa de explotación conforme con los requisitos del artículo 2 de la Directiva 89/369 a

las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento, la Comisión no puede sostener que tal informe acredita de modo suficiente con arreglo a Derecho el supuesto incumplimiento de dicha disposición.

33 Procede, por tanto, examinar si la infracción del artículo 2 de la Directiva 89/369 puede quedar acreditada sobre la base de otros elementos, habida cuenta de que el Gobierno español sostiene que se ajustó a lo dispuesto en dicho artículo al otorgar, en el presente caso, las autorizaciones de 24 de abril de 1990 y las licencias de 9 de enero de 1992.

34 Por lo que respecta a las autorizaciones de 24 de abril de 1990, la Comisión sostiene que se trata de autorizaciones relacionadas con el control de la ordenación del territorio. En su opinión, dichas autorizaciones eran necesarias en el presente caso porque el terreno previsto para la construcción de los hornos incineradores de Mazo y Barlovento estaba calificado como rústico, por lo que no era posible construir instalaciones en él sin tales autorizaciones. En consecuencia, la Comisión sostiene que las autorizaciones de 24 de abril de 1990 no pueden considerarse autorizaciones previas de explotación conformes con los requisitos del artículo 2 de la Directiva 89/369.

35 A este respecto, basta con señalar que el Gobierno español precisó en la vista que, en el presente caso, las autorizaciones previas de explotación conformes, en su opinión, con el artículo 2 de la Directiva 89/369 eran las licencias de 9 de enero de 1992, otorgadas por el Cabildo Insular de La Palma para las instalaciones de que se trata sobre la base del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (BOE nº 292, de 7 de diciembre de 1961; en lo sucesivo, «Reglamento de 1961»). Así pues, el propio Gobierno español indicó que las autorizaciones de 24 de abril de 1990 no constituían autorizaciones conformes con los requisitos del artículo 2 de la Directiva 89/369.

36 De lo anterior se desprende, además, que la alegación del Gobierno español según la cual las instalaciones de que se trata no son instalaciones nuevas, por lo que la Directiva 89/369 no resulta aplicable a las mismas, también debe desestimarse. En efecto, una instalación nueva en el sentido de la Directiva 89/369 es, en virtud de sus artículos 1, punto 5, y 12, apartado 1, una instalación de incineración cuya autorización de explotación ha sido concedida con posterioridad al 1 de diciembre de 1990. Dado que el Gobierno español ha afirmado que son las licencias de 9 de enero de 1992 las que deben considerarse autorizaciones previas de explotación a efectos del artículo 2 de la Directiva 89/369, las instalaciones de que se trata son, por tanto, nuevas en el sentido de la Directiva 89/369, por lo que esta última resulta aplicable.

37 No obstante, para acreditar la existencia de un incumplimiento del artículo 2 de la Directiva 89/369 debe demostrarse además que las licencias de 9 de enero de 1992 no pueden considerarse autorizaciones previas de explotación conformes con los requisitos derivados de esta disposición.

38 La Comisión considera que las licencias de 9 de enero de 1992 no cumplen tales requisitos. En su opinión, del Reglamento de 1961 se desprende, en particular, que la finalidad de dichas licencias es el control, de una forma genérica, de la repercusión de una actividad sobre la higiene, la seguridad ambiental y las condiciones de trabajo. Las licencias de 9 de enero de 1992 únicamente imponen tres medidas correctoras, a saber: efectuar mediciones periódicas de las emisiones de humos, gases, cenizas y niveles de opacidad, realizar una campaña de desratización y vigilar el cumplimiento de las disposiciones nacionales sobre seguridad e higiene en el trabajo.

39 Además, la Comisión alega que es obligado otorgar una autorización conforme con el artículo 2 de la Directiva 89/369 a todo titular de una instalación que cumpla los requisitos que figuran en los artículos 3 a 10 de la misma, mientras que las licencias del tipo de las de 9 de enero de 1992 sólo tienen, en cambio, carácter discrecional. Por otra parte, la Comisión recuerda que el ordenamiento

jurídico español se adaptó a lo dispuesto en la Directiva 89/369 mediante el Real Decreto 1088/1992. Ahora bien, dicho Real Decreto no se refiere a las licencias concedidas con arreglo al Reglamento de 1961, como las de 9 de enero de 1992, sino que, por el contrario, hace referencia a otros tipos de autorizaciones que ya existían en el Derecho español en el momento de la puesta en marcha de las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento en enero de 1992, pero que nunca les fueron concedidas.

40 El Gobierno español sostiene que, al afirmar que las licencias de 9 de enero de 1992 no pueden equipararse a las autorizaciones previstas en el texto de adaptación del Derecho español a la Directiva 89/369, la Comisión olvida que el Derecho interno aún no se había adaptado a dicha Directiva cuando se concedieron estas licencias. Además, el Gobierno español señala que éstas preveían medidas correctoras desde el punto de vista medioambiental, por lo que su finalidad puede asimilarse a la «protección eficaz del medio ambiente» a que alude el undécimo considerando de la Directiva 89/369.

41 Con carácter preliminar, procede recordar que, a tenor del artículo 2 de la Directiva 89/369, la concesión de la autorización previa de explotación de una nueva instalación de incineración de residuos municipales, que ya es necesaria en virtud de otras directivas, debe imponer el cumplimiento de todas las condiciones fijadas en los artículos 3 a 10 de dicha Directiva. Por tanto, suponiendo que la finalidad de las licencias otorgadas con arreglo al Reglamento de 1961 sea asimilable a la de las autorizaciones contempladas en el artículo 2 de la citada Directiva, tales licencias deben, además, cumplir las obligaciones que se derivan de esta disposición.

42 A este respecto, del examen del contenido de las licencias de 9 de enero de 1992 se desprende que las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento quedaron sujetas a medidas correctoras tales como controles periódicos de las emisiones de humos, gases y cenizas por las autoridades competentes, con el fin de comprobar si dichas instalaciones cumplen los requisitos previstos en esa materia por la legislación nacional en vigor. De dichas licencias también se desprende que las autoridades competentes deben visitar las instalaciones de que se trata previamente a su puesta en marcha para verificar si se han aplicado las medidas correctoras.

43 Por consiguiente, procede señalar que, sobre la base del contenido de las licencias de 9 de enero de 1992, no puede excluirse que, habida cuenta de las medidas correctoras que éstas imponen, en el presente caso se hayan cumplido efectivamente al menos algunas de las condiciones fijadas en los artículos 3 a 10 de la Directiva 89/369.

44 Para poder verificar este extremo, se debería haber examinado, por una parte, el contenido de las normas nacionales a las que se remiten las licencias de 9 de enero de 1992 y, por otra, la conformidad de las exigencias impuestas en dichas normas con las condiciones fijadas en los artículos 3 a 10 de la Directiva 89/369.

45 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado con arreglo al artículo 226 CE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia todos los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción (sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6; de 20 de marzo de 1990, Comisión/Francia, C-62/89, Rec. p. I-925, apartado 37; de 29 de mayo de 1997, Comisión/Reino Unido, C-300/95, Rec. p. I-2649, apartado 31, y de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Países Bajos, C-408/97, Rec. p. I-6417, apartado 15).

46 Pues bien, en el presente caso, la Comisión, al afirmar únicamente que las licencias de 9 de enero de 1992 tienen una naturaleza y finalidad distintas de las autorizaciones contempladas en el artículo 2 de la Directiva 89/369, no ha aportado al Tribunal de Justicia los datos que permitan llevar a cabo la verificación descrita en el apartado 44 *supra*. Por tanto, el Tribunal de Justicia no se halla en disposición de comprobar si las licencias de 9 de enero de 1992, cuya finalidad podría ser asimilable a la de las autorizaciones previstas en el artículo 2 de la Directiva 89/369, cumplen una, varias o incluso todas las condiciones fijadas en los artículos 3 a 10 de dicha Directiva.

47 Por consiguiente, procede declarar que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que el Gobierno español ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2 de la Directiva 89/369.

Sobre los artículos 6 y 7 de la Directiva 89/369

48 La Comisión sostiene que el Gobierno español reconoció, en su respuesta de 3 de febrero de 1999 al dictamen motivado, que no había efectuado mediciones periódicas de los gases de combustión procedentes de las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento, no había autorizado previamente los procedimientos de muestreo y de medición ni fijado programa de medición alguno para dichas instalaciones, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 89/369. Además, la Comisión afirma que el Gobierno español también admitió en dicha respuesta que las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento no estaban equipadas con quemadores de complemento de conformidad con el artículo 7 de la misma Directiva.

49 A este respecto, procede señalar que, en el marco del presente procedimiento contencioso, el Gobierno español no ha respondido a estas alegaciones de la Comisión, por lo que procede concluir que dicho Gobierno no las cuestiona. Por otra parte, no existe ningún elemento en los autos que ponga de manifiesto que la puesta en marcha y el funcionamiento de las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento respetaron las condiciones fijadas en los artículos 6 y 7 de la Directiva 89/369.

50 Por otro lado, por lo que respecta a la alegación formulada por el Gobierno español para justificar el incumplimiento, basada en la inexistencia de efectos nocivos para el medio ambiente derivados del funcionamiento de los hornos de que se trata, procede señalar que, aun suponiendo que el impacto de dichas instalaciones sobre el medio ambiente haya alcanzado un nivel aceptable desde el punto de vista medioambiental, este resultado no dispensaría al Gobierno español de asegurar el cumplimiento de las condiciones fijadas en los artículos 6 y 7 de la Directiva 89/369. En efecto, tal como se ha señalado en el apartado 27 de esta sentencia, un Estado miembro sólo cumple las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/369 y, por tanto, alcanza el resultado que ésta le impone

si las instalaciones de incineración situadas en su territorio se han puesto en marcha y funcionan con arreglo a las exigencias de dicha Directiva.

51 Por lo que se refiere a la alegación del Gobierno español basada en el desmantelamiento de los hornos considerados y su cierre en septiembre de 2000, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación tal como ésta se presenta al final del plazo fijado en el dictamen motivado, y el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios ocurridos posteriormente (sentencias de 25 de noviembre de 1998, Comisión/España, C-214/96, Rec. p. I-7661, apartado 25, y de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia, C-384/97, Rec. p. I-3823, apartado 35). Habida cuenta de que el desmantelamiento de las instalaciones de incineración de Mazo y Barlovento, así como su cierre, se produjeron una vez finalizado el plazo fijado en el dictamen motivado, es decir, después del 24 de octubre de 1998, dicha alegación debe desestimarse.

52 Sobre la base de las consideraciones precedentes, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/369, al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar, respecto de los tres hornos incineradores instalados en Mazo y Barlovento, en la isla de La Palma, la aplicación del:

— artículo 6 de dicha Directiva, en la medida en que, en relación con dichos hornos, las autoridades competentes:

— no han efectuado las mediciones periódicas de los parámetros previstos por dicho artículo,

— no han autorizado previamente los procedimientos de muestreo y de medición, así como tampoco han procedido a determinar la localización de los puntos en los que se llevarán a cabo dichas mediciones,

— no han fijado programa de medición alguno,

— artículo 7 de dicha Directiva, en la medida en que ninguno de los tres hornos cuenta con quemadores de complemento, con lo que no se garantiza la temperatura mínima de combustión de 850 °C, en particular en las fases de puesta en marcha y de parada.

Se desestima el recurso en todo lo demás.

Costas

53 El artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento establece, en particular, que, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas. Dado que se ha desestimado una de las pretensiones de la Comisión, procede condenar a ésta a abonar un tercio de las costas y al Reino de España a abonar dos tercios de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales, al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar, respecto de los tres hornos incineradores instalados en Mazo y Barlovento, en la isla de La Palma, la aplicación del:

— artículo 6 de dicha Directiva, en la medida en que, en relación con dichos hornos, las autoridades competentes:

— no han efectuado las mediciones periódicas de los parámetros previstos por dicho artículo,

— no han autorizado previamente los procedimientos de muestreo y de medición, así como tampoco han procedido a determinar la localización de los puntos en los que se llevarán a cabo dichas mediciones,

— no han fijado programa de medición alguno,

— artículo 7 de dicha Directiva, en la medida en que ninguno de los tres hornos cuenta con quemadores de complemento, con lo que no se garantiza la temperatura mínima de combustión de 850 °C, en particular en las fases de puesta en marcha y de parada.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar a la Comisión de las Comunidades Europeas a abonar un tercio de las costas y al Reino de España a abonar dos tercios de las costas.

Jann Edward Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de julio de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann