

E. Raquel Bustos Vinuesa

Doctoranda del Departamento de
Derecho Administrativo, Universidad de Granada.
Directora del Departamento
de Prevención y Control Ambiental,
Delegación Territorial de Desarrollo Sostenible,
Granada.
encarnacionr.bustos@juntadeandalucia.es



19/05/2021

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA SEGUNDA) DE 14 DE MAYO DE 2020 ASUNTO C 15/19 A.M.A-AZIENDA MUNICIPALE AMBIENTE SPA CONTRA CONSORZIO LAZIALE RIFIUTI CO.LA.RI

1. ACLARACIONES PREVIAS

En relación con las partes intervinientes, es necesario aclarar los siguientes términos:

VERTEDERO: un emplazamiento de eliminación de residuos que se destine al depósito de los residuos en la superficie o subterráneo (...)

POSEEDOR: el productor de los residuos o la persona física o jurídica que los tenga en su posesión.

ENTIDAD EXPLOTADORA: la persona física o jurídica responsable de un vertedero con arreglo a la legislación nacional del Estado miembro en el que esté situado.

Dicha persona podrá ser distinta de la fase de preparación a la de mantenimiento posterior al cierre.

GESTIÓN: Comprende las fases de explotación y de post-clausura.

Las partes intervinientes son AMA como poseedor y Co.La.Ri como entidad explotadora.

A.M.A (Azienda Municipale Ambiente SpA) responsable del servicio de recogida y vertido de los RSU sólidos del municipio de Roma (Italia) y,

CO.LA.RI (Conorzio Laziale Rifiuti) entidad explotadora del vertedero de Malagrotta (región de Lacio, Italia) de 76.391.533,29 euros, en concepto de las cargas relacionadas con la obligación de este, de llevar a cabo el citado mantenimiento.

AMA interpuso un recurso ante la Corte d'appello di Roma, confirmando está el citado laudo, por lo que finalmente A.M.A interpuso un recurso de casación contra la

citada resolución. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la conformidad con el Derecho de la Unión de las conclusiones a las que llega la Corte d'apello di Roma acerca de la aplicación de las disposiciones de la Directiva 1999/31/CE, en este caso relativas a los costes de mantenimiento a un vertedero existente.

2. ANTECEDENTES

La relación contractual del poseedor (AMA) y la entidad gestora (Co.La.Ri) consistía en un contrato de 26 de enero de 1996, donde AMA encomendó a Co.La.Ri, hasta el 31 de diciembre de 2005, la actividad de eliminación de los residuos urbanos sólidos mediante depósito en el vertedero de Malagrotta. Todos los residuos del municipio de Roma fueron almacenados en el vertedero de Malagrotta hasta el cierre de este.

El vertedero de Malagrotta, vertedero existente a la entrada en vigor de la Directiva 1999/31/CE, tuvo que adaptarse a la misma, mediante la presentación de un plan de acondicionamiento (art. 14) y entre las adaptaciones estaba el aumentar el número de años de mantenimiento de post-clausura del vertedero hasta 30 años.

El órgano jurisdiccional remitente no tiene claro que, la aplicación retroactiva de los artículos 15 y 17¹ del Decreto Legislativo 36/2003, se atenga exactamente al contenido de la Directiva 1999/31. Concretamente que, partiendo de un vertedero existente que ya dispone de una autorización de explotación, las cargas económicas derivadas de las obligaciones así impuestas por la nueva normativa, se aplique retroactivamente, ya que se trata de un vertedero existente y además que en la normativa, no se prevé medidas para mitigar el efecto económico de la ampliación para el poseedor de los residuos, y en particular, que la prolongación del mantenimiento después de la explotación de diez a treinta años, también incluya los residuos ya depositados.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, basándose en el principio “quien contamina, paga” como principio fundamental de la del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, expone que los costes estimados del cierre y mantenimiento posterior del emplazamiento durante por lo menos treinta años, deben de quedar cubiertos por el precio que cobre la entidad explotadora por la eliminación de cualquier tipo de residuo en dicho vertedero, cayendo sobre el poseedor el coste de la eliminación. Aclarando que la obligación de garantizar el mantenimiento del vertedero tras su cierre durante por los menos treinta años, como prevé el artículo 10 de la Directiva 1999/31, se aplica con independencia de la fecha en que se vertieron los residuos. Por tanto, esa obligación concierne, en principio, a la totalidad del vertedero de que se trata.

¹ El artículo 15, apartado 1, del Decreto Legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa all' discariche di rifiuti (5) (Decreto Legislativo n.o 36, de 13 de enero de 2003, de transposición de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos), regula las tasas por vertidos: «El precio abonado por la eliminación de residuos en un vertedero debe comprender los **costes de apertura** y explotación de la instalación, el coste de la garantía financiera y los costes estimados de cierre, así como los costes del mantenimiento posterior al cierre durante un período igual al indicado en el artículo 10, apartado 1, letra i)». El artículo 17, apartado 3, de dicho Decreto Legislativo establece un plazo para la adaptación de los **vertederos existentes** a las nuevas exigencias: «En un plazo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, el titular de la autorización a la que se refiere el apartado 1 o la entidad explotadora del vertedero, en representación de este, someterá a la aprobación de la autoridad competente un plan de acondicionamiento del emplazamiento conforme a los criterios fijados en el presente Decreto, incluidas las garantías financieras a que se refiere el artículo 14».

Tal y como recoge el *considerando 29 de la Directiva*, *habrá que tomar medidas para garantizar que los precios cobrados por la eliminación de residuos en vertederos, cubran el conjunto de los costes relacionados con la apertura y la explotación del vertedero, incluida, en la medida de lo posible, la garantía financiera, o su equivalente, con que debe contar la entidad explotadora y los costes estimados de la clausura de la instalación, incluida toda medida de mantenimiento después de su cierre*. Por tanto, hacer cargar con los costes a la empresa gestora se estaría imputando a esa entidad costes relacionados con la eliminación de residuos que no ha generado.

Si bien, con lo que respecta a la financiación de los costes de la instalación y de explotación de los vertederos, este Tribunal, expresa que se realizará a elección del Estado miembro bien mediante una tasa, canon o cualquier otra modalidad.

Por otro lado, se descarta que se hayan violado los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad, aplicación retroactiva de la norma, al prolongar el período de mantenimiento de los vertederos sin tener en cuenta la fecha de almacenamiento de los residuos y, sin limitar las repercusiones financieras para el poseedor de los residuos, aclarando este Tribunal que se trata de un caso de **aplicación de norma nueva a efectos futuros**, de una situación nacida bajo el imperio de la ley antigua, así como a las situaciones jurídicas nuevas. Únicamente no sería así, si se determinase específicamente otra cosa en su ámbito de aplicación temporal, que no es este el caso, por tanto, se descarta la existencia aplicación retroactiva de la norma, pues es un caso, de una situación **nacida y no finalizada**, ya que, el vertedero se clausuró estando vigente la Directiva.

La única puntualización que hace la norma en su *considerando 25*, es indicar que los vertederos que se hayan cerrados con anterioridad a la fecha de transposición de la Directiva, y a más tardar el 16 de julio de 2001, no deberían estar sujetos a las disposiciones de la misma sobre procedimiento de cierre, y contempla un período transitorio, para aquéllos que quieran cerrar, a más tardar el 16 de julio de 2009, mediante la entrega de un plan de acondicionamiento para adaptarse a la normativa tal y como recoge el art. 14 de la misma, con el fin de cumplir los requisitos de la Directiva, a excepción de aquéllos que figuran en el punto 1 del anexo I (referido a la ubicación).

En caso de no poder seguir funcionando, debería haber optado, en el ínterin entre la publicación de la Directiva (1999/31/CE) y la entrada en vigor de la misma para su cierre controlado, con los requisitos que hubiesen sido necesarios, pero fuera del ámbito de la misma, no pudiéndose imponer retroactivamente los requisitos por resultar desfavorable al interesado.

Las empresas que optaron por seguir adelante con la explotación, se entiende que lo hacen bajo todos los criterios de la norma y deben asumir los poseedores los costes del cierre, del plan de clausura y vigilancia post-clausura y de su implementación, y deberían haber previsto reservas desde la Directiva del 99, para la posterior clausura y vigilancia post-clausura. La fórmula de reparto de costes entre titular y gestor entra a formar parte de sus relaciones contractuales en el ámbito privado.

En resumen, la sentencia concluye que la interpretación judicial de la normativa italiana es compatible con la Directiva. Su punto de partida es la plena aplicación de la norma europea al vertedero de Malagrotta, por estar activo en la fecha de la transposición y la improcedencia de excluir los residuos depositados antes de esa fecha.

A continuación, establece, aplicando el principio “quien contamina, paga”, que los costes de explotación deben recaer en los poseedores que depositan los residuos y no en la empresa que gestiona el vertedero, pues no los ha generado; y, que el precio

que se exija a aquéllos, debe cubrir los gastos de cierre y mantenimiento del vertedero por treinta años.

En el presente asunto, la cuantía de ese importe debe fijarse de modo que cubra exclusivamente el incremento de los costes de mantenimiento relacionado con la prolongación en 20 años de la duración del mantenimiento tras el cierre de ese vertedero, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

3. CONCLUSIÓN

Se debe destacar, como bien recuerda el TJUE, el **objetivo general de esta Directiva** como es el de establecer, mediante rigurosos requisitos técnicos y operativos sobre residuos y vertidos, medidas, procedimientos y orientaciones para **impedir o reducir**, en la medida de lo posible, los **efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos**, en particular la contaminación de las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el suelo y el aire, y en el medio ambiente mundial, incluido el efecto invernadero, así como cualquier riesgo derivado para la salud humana, durante todo el ciclo de vida del vertedero. En definitiva, proteger intereses generales vinculados con la salud pública y la conservación del medio ambiente.

El aumentar el tiempo de vigilancia de post-clausura es una medida para fomentar la prevención y control, o en su caso, la reducción de la producción de los residuos, fundamental para la protección del medio ambiente.

El poder extraer los lixiviados, así como, los gases durante un tiempo más prolongado, redundará en una mayor seguridad, puesto que, con respecto a los lixiviados se evitaría o se reduciría la contaminación de las aguas superficiales, subterráneas, disminuyendo el riesgo de asentamientos y hundimientos.

De la misma manera, la extracción del gas evitaría problemas de generación de grandes bolsas de gas en los sistemas de recubrimiento, que pueden provocar explosiones o el derrumbe de taludes, problemas de combustión, asfixia o daños a la vegetación.

Como bien es sabido, tenemos el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, por tanto, tiene que prevalecer frente a intereses particulares precisamente mejorar los niveles de protección, mediante la aplicación de la norma más estricta y protectora para el ambiente. Bajo esta lógica es absolutamente posible, e incluso en ocasiones necesaria, la aplicación retroactiva de la normativa ambiental, para aquellas actividades con efectos futuros, en la medida que esto conlleve mayores niveles de protección.

El principio quién contamina, paga² es un principio que no entiende de retroactividades ante la existencia de efectos futuros hacia el medio ambiente. El cumplimiento del principio de quien contamina paga, lejos de ser estático, cambia con el progreso, adaptándose a la nueva normativa por producir efectos futuros. De ahí que se deba cumplir las exigencias ambientales y quien contamine, deberá invertir en prevención y control, y reparación, cuando falle los mecanismos anteriores, para reducir la contaminación ambiental.

La adaptación de los vertederos a la Directiva 1999/31/CE primera norma regulatoria de este tipo de instalaciones, fue y sigue siendo muy problemática hasta el día de hoy, como queda plasmado en los numerosos incumplimientos por los estados

² El principio de «quien contamina paga», un operador que cause daños medioambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar, en principio, el coste de las medidas preventivas o reparadoras necesarias

miembros en materia de vertederos. Esta difícil adaptación pone de manifiesto la mala praxis llevada a cabo anteriormente en este tipo de instalaciones.

4. REFLEXIONES

Son dos reflexiones las que paso a exponer:

- En cuanto a que infringía el principio de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia, se inspira en la jurisprudencia existente del sobre el principio de confianza legítima, según la cual ese principio no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior³. En este caso cobra más sentido ya que se trata de salvaguardar el interés general salvaguardando la protección del medio ambiente y la salud de las personas. Por lo que se ve posible e **incluso necesaria** la aplicación retroactiva de la norma ambiental con el objetivo de salvaguardar nuestro bien común, por lo que no es posible considerar la existencia de derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas⁴.
- Por otro lado, en esta sentencia, el poseedor pone el foco en la ampliación del período de mantenimiento de post-clausura mínimo 30 años, en el coste que esto genera. Pero si centramos la mirada en el término **mínimo**, nos da que pensar, porque pueden ser más años si la autoridad competente considera que el vertedero puede constituir un riesgo para el medio ambiente, siendo la empresa explotadora la responsable de la vigilancia y análisis de los gases y los lixiviados del vertedero y del régimen de aguas subterráneas en las inmediaciones del mismo, por lo que se debería de nuevo recalcular los costes de vertido por prolongar esa vigilancia y análisis citados, con el agravante que el poseedor tiene que pagar el 100%, ya que la empresa explotadora no percibirá ningún importe económico por reciclar, ya que este vertedero está clausurado. Una de las causas puede ser una mala gestión durante la explotación o en la fase post-clausura. Ante esta situación, es el poseedor, una vez más el responsable de costear estos gastos. Si se trata de una empresa pública, como es este el caso ¿de dónde sacará el Poseedor el coste suplementario? No cabe más remedio, pensar que se haría mediante la imposición de alguna tasa, canon o cualquier otra modalidad. Entonces ¿tenemos que sufrir los contribuyentes el que no se lleve bien el llenado y clausurado, la gestión en general de los vertidos?

³ Asunto C-596/13 P Comisión Europea contra Moravia Gas Storage a.s.

⁴ Chacón, M. P. (2014). Retroactividad de la Normativa Ambiental. *Innovare: Revista de ciencia y tecnología*, 3(1), 14-26.