

## Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la delimitación de los derechos de los particulares en relación al medio ambiente

M<sup>a</sup> DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y SUS LÍMITES EN RELACIÓN AL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LOS GASES DE EFECTO INVERNADERO. 3. RÉGIMEN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES: CANON QUE GRAVA LOS AEROGENERADORES, UTILIZACIÓN DE CORRIENTES ARTIFICIALES EN ENERGÍA HIDRÁULICA Y SISTEMA DE VERIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL BIOGÁS. 4. NECESIDAD DE REALIZAR UNA ADECUADA Y COMPLETA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS Y RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES. 5. DELIMITACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. 6. NUEVA CONDENA AL REINO DE ESPAÑA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE RESIDUOS.

RESUMEN: Durante el año 2017 el TJUE ha dictado 29 sentencias en materia de medio ambiente. En ellas, además de reiterar su doctrina sobre la correcta interpretación de determinadas normas, se ha pronunciado sobre aspectos novedosos. Entre estos cabe destacar el derecho de acceso a la información ambiental y sus límites en relación al comercio de derechos de emisión de los gases de efecto invernadero; la posibilidad de

exigir un canon que grava los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica y utilizar corrientes de vertidos industriales para producir energía renovable; la necesidad de realizar una adecuada y completa evaluación de impacto ambiental de los proyectos, que puede hacerse *a posteriori*, y la delimitación del régimen de responsabilidad solidaria del propietario del terreno en el que se produce una contaminación ilícita y de quien contamina.

**ABSTRACT:** In 2017 the Court of Justice of the European Union issued 29 judgments on environmental matters. In them, in addition to reaffirming his doctrine on the correct interpretation of certain rules, he has spoken out on novel aspects. These include the right of access to environmental information and its limits in relation to the trading of greenhouse gas emission allowances; the possibility of imposing a levy on wind turbines designed to produce electricity and the use of industrial waste streams in renewable energy; the need to carry out an adequate and complete environmental impact assessment of projects, which may be *a posteriori*; and the delimitation of the system of joint liability between the owner of the land on which the pollution occurred and the polluter.

**PALABRAS CLAVE:** Tribunal de Justicia; Unión Europea; Jurisprudencia; Medio ambiente.

**KEYWORDS:** Court of Justice; European Union; Case-law; environment.

## 1. VALORACIÓN GENERAL

Una vez más me dispongo a glosar las sentencias que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE o el Tribunal) ha dictado en materia de medioambiente durante el último año. En esta ocasión se trata de 29 sentencias, disponibles a través del [propio buscador](#) de jurisprudencia del Tribunal. No es posible realizar un comentario general sobre dichas sentencias, ya que son muy variadas, tanto en relación a las materias sobre las que versan, como en cuanto a su procedencia o motivación.

Como es habitual, la mayoría de las sentencias tienen por objeto una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), por los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la interpretación o validez del Derecho europeo. Entre las restantes, encontramos 7 resoluciones de recursos de casación interpuestos con arreglo al artículo 56 del Estatuto del TJUE, y 8 sentencias que resuelven recursos planteados por la Comisión frente al incumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados, amparado en el artículo 258 del TFUE.

Este año el ranking de Estados incumplidores lo encabeza Grecia, con tres condenas por no transmitir el informe sobre los niveles óptimos de rentabilidad en la eficiencia energética de los edificios, no gestionar de forma adecuada los residuos urbanos, y no realizar un tratamiento secundario o un proceso equivalente de las aguas residuales urbanas. Este mismo motivo es la causa de la condena a Gran Bretaña e Irlanda del Norte, donde además se incumplía la exigencia de un tratamiento más riguroso de los vertidos en zonas sensibles. También han sido condenados por incumplimiento de la Directiva de gestión de residuos España y Eslovenia, en este último caso por la existencia de vertederos incontrolados de neumáticos. Los otros dos Estados miembros condenados han sido Alemania, por la deficiente evaluación del impacto ambiental de un proyecto en una zona Natura 2000, y Bulgaria, por exceder el límite diario y anual aplicable a las concentraciones de PM10, y no contar con planes de calidad del aire para superar esta situación en el plazo más breve posible.

Son muchos los pronunciamientos del TJUE que merecerían ser comentados, ya que, además de reiterar su doctrina, han dado lugar a novedades significativas en la interpretación del Derecho de la Unión. Así, en relación a los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero, el Tribunal se ha pronunciado sobre los parámetros de referencia que se deben utilizar para calcularlos, sobre el derecho de acceso a la información sobre ellos, y sobre la ausencia de indemnización por la entrega de derechos de emisión no utilizados. Por otro lado, ha indicado que es posible realizar una evaluación de impacto ambiental de proyectos *a posteriori*, evaluando todos los efectos generados por la instalación desde su construcción, y que es necesario analizar la repercusión de los planes y proyectos en zonas Natura 2000, pese a que no se sitúen en ellas. Asimismo, el Tribunal ha profundizado en la aplicación del principio “quien contamina paga” y su plasmación en la posibilidad de exigir una tasa complementaria por inversiones en reciclado.

En otras sentencias, el TJUE ha aplicado el principio de proporcionalidad para determinar las ayudas que corresponden a propietarios de terrenos forestales incluidos en zonas Natura 2000, en las que el Estado es copropietario de parte del terreno, y ha incidido en la necesidad de interpretar de forma restrictiva la posibilidad de reducir los lugares de importancia comunitaria. Ha establecido que es posible exigir un canon que grava los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica, por entender que no afecta al consumo; que se pueden usar corrientes artificiales producidas por el vertido de aguas residuales de otras industrias para generar energía hidroeléctrica clasificada como energía procedente de fuentes renovables, y la forma de aplicar el sistema de balance de masas para asegurarse de que el biogás cumple los criterios de sostenibilidad.

En relación a la responsabilidad ambiental, el Tribunal ha establecido la posibilidad de exigir la responsabilidad solidaria del propietario del terreno en el que se lleva a cabo una contaminación ilícita y del operador, y de exigirle el pago de una multa por no haber impedido dicha contaminación y por no designar al causante de la misma; que es posible que se generen daños ambientales en una instalación, independientemente de que cuente con autorización previa, y que no se puede impedir mediante una norma nacional que los titulares de derechos afectados por un daño ambiental inicien un procedimiento de recurso a raíz de dicho daño.

Con el objetivo de resolver recursos de incumplimiento, el TJUE se ha vuelto a pronunciar sobre las características que deben concurrir en los vertederos de residuos y en los colectores y sistemas destinados al tratamiento de las aguas residuales urbanas para entender que son conformes con las exigencias de las Directivas, y sobre la necesidad de limitar las concentraciones de PM10 en el periodo más breve posible. Además, ha definido el concepto de “beneficio personal” para ejercer la acción de nulidad y ha especificado la forma de clasificar diversas sustancias como tóxicas, preocupantes y extremadamente preocupantes.

Asimismo, el Tribunal ha decretado la imposibilidad, conforme a lo dispuesto en el Convenio de Aarhus y al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de que una norma nacional imponga a una organización de defensa del medio ambiente una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual una persona pierde la condición de parte en el procedimiento y no puede interponer un recurso si no presentó sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.

Si se tiene en cuenta esta breve síntesis, resulta evidente la imposibilidad de analizar todas y cada una de las sentencias en materia de medio ambiente dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2017. En el presente trabajo hemos seleccionado las que consideramos más relevantes, que son las que glosaremos a continuación.

## **2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y SUS LÍMITES EN RELACIÓN AL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LOS GASES DE EFECTO INVERNADERO**

La primera sentencia que queremos analizar es la de 13 de julio de 2017, Sala Quinta (C-60/15 P, ECLI:EU:C:2017:540). Dicha sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (en adelante Saint-Gobain) contra la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014 (Saint-Gobain /Comisión).

Saint-Gobain es una sociedad que opera en el mercado mundial del vidrio y explota instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. En cuanto tal, solicitó de las autoridades alemanas competentes la concesión gratuita de derechos de emisión para el tercer período previsto en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión, es decir, para los años 2013-2020.

Además, el 3 de julio de 2012, solicitó a la Comisión tener acceso al cuadro Excel transmitido por la República Federal de Alemania a la Comisión en el marco del procedimiento previsto en el artículo 15.1 de la Directiva 2003/87. Ese cuadro contiene información relativa a determinadas instalaciones de Saint-Gobain situadas en territorio alemán. En particular, Saint-Gobain solicitó tener acceso a los datos relativos a la «capacidad inicial instalada», transmitida respecto a cada subinstalación, y al número provisional anual de derechos de emisión asignados a título gratuito a cada una de las subinstalaciones para el período comprendido entre el año 2013 y el año 2020.

La Dirección General Acción por el Clima de la Comisión desestimó la solicitud de información, sin embargo, las autoridades alemanas hicieron

pública la lista de las instalaciones afectadas y de los derechos de emisión anuales asignados provisionalmente a cada instalación.

El 7 de agosto de 2012, Saint-Gobain presentó una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos, y el 28 de septiembre instó a la Comisión a pronunciarse sobre su solicitud confirmatoria antes del 15 de octubre de 2012.

Finalmente, el 17 de enero de 2013, la Comisión concedió, mediante la Decisión controvertida, un acceso parcial a la información solicitada, a saber, la información que había sido hecha pública por las autoridades alemanas y la información no esencial contenida en el cuadro Excel, y denegó el acceso al resto de la citada información. Según la Comisión, tal decisión se amparaba en el artículo 4.3, párrafo primero, del Reglamento 1049/2001, ya que la divulgación íntegra de la información solicitada perjudicaría gravemente a su proceso de toma de decisiones, que todavía no había concluido, y afectaba a numerosas instalaciones en varios Estados miembros. Así, la comunicación íntegra de la citada información permitiría al público y, en particular, a las empresas afectadas plantear cuestiones o formular críticas respecto de la información transmitida por los Estados miembros, de manera que podrían interferir en el proceso de toma de decisiones. Esas interferencias podrían, a su vez, retrasar significativamente ese proceso y perjudicar al diálogo entre la Comisión y los Estados miembros.

En la Decisión controvertida, la Comisión constató que no existía un interés público superior, que justificara la divulgación íntegra de la información solicitada, señalando que el interés invocado por Saint-Gobain en su solicitud era de índole meramente privada. Asimismo, esa institución consideró que, en el presente asunto, los intereses prioritarios eran garantizar la toma de decisiones libre de cualquier interferencia externa y preservar el clima de confianza entre la Comisión y las autoridades alemanas. Además, la Comisión recordó que una parte importante de la información solicitada ya había sido hecha pública por esas autoridades e indicó que el público tenía por tanto acceso a los elementos principales del proyecto de asignación armonizada de derechos de emisión a título gratuito.

Por último, en la citada Decisión, la Comisión precisó que, incluso suponiendo que la información solicitada por Saint-Gobain constituyera información medioambiental, a diferencia de las excepciones previstas en el artículo 4.2, guiones primero y tercero, del Reglamento 1049/2001, el artículo 6 del Reglamento 1367/2006 no contenía ninguna disposición que

permitiera excluir la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4.3, párrafo primero, del Reglamento 1049/2001.

El 31 de octubre de 2012, Saint-Gobain interpuso recurso contra las decisiones tácitas de la Comisión y, tras la adopción, el 17 de enero de 2013, de la Decisión controvertida, se accedió a su solicitud de adaptar sus pretensiones. Sin embargo, el Tribunal General rechazó los motivos invocados por Saint-Gobain y desestimó el recurso. Dicha sentencia del Tribunal General es la que se recurre en casación ante el TJUE.

Antes de entrar sobre el fondo del asunto, el Tribunal se pronuncia sobre la admisibilidad del recurso de casación. Pese a que, en su demanda en primera instancia, Saint-Gobain no mencionó expresamente el artículo 4.4, letra a), del Convenio de Aarhus, sostuvo que la interpretación del artículo 4.3, párrafo primero, del Reglamento 1049/2001 adoptada por la Comisión no era conforme con el artículo 6.1 del Reglamento 1367/2006. Así, dado que la primera parte del primer motivo de casación se basa en una infracción del artículo 4.3, párrafo primero, del Reglamento 1049/2001, el Tribunal considera que las alegaciones formuladas por Saint-Gobain no constituyen más que la ampliación de la argumentación ya expuesta en el marco de un motivo presentado en la demanda en primera instancia y no pueden, por tanto, considerarse inadmisibles.

En relación al fondo del asunto, el Tribunal recuerda que el Reglamento 1049/2001 tiene entre sus objetivos que las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el considerando 2 de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas (sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 34). Y a tal efecto, pretende garantizar el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones.

Sin embargo, este derecho no es absoluto, sino que se encuentra limitado por razones de interés público o privado, motivo por el cual se recoge un régimen de excepciones en el artículo 4 del Reglamento, que permite a las instituciones denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por este artículo (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P, y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 70 y 71). Para no dejar sin efecto el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, el Tribunal establece que estas excepciones deberán interpretarse y aplicarse en sentido estricto.

En lo referente a la información medioambiental en poder de las instituciones y organismos de la Unión, el objetivo del Reglamento 1367/2006, según prevé su artículo 1, es garantizar que la difusión y puesta a disposición de dicha información sea lo más amplia y sistemática posible, siempre que se respeten las normas específicas de su artículo 6.

De la interpretación de dicho artículo 6.1, segunda frase, se desprende que el motivo de denegación de la información solicitada, contemplado como excepción en el artículo 4.3, primera frase, del Reglamento 1049/2001, deberá interpretarse de manera estricta, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 83).

El TJUE, dictamina que el Tribunal General ha realizado una interpretación extensiva e incorrecta del artículo 4.3, párrafo primero, ya que equipara los conceptos de proceso de toma de decisiones y procedimiento administrativo, lo cual conduce a extender el ámbito de aplicación de la excepción al derecho de acceso hasta el punto de permitir que una institución de la Unión deniegue el acceso a cualquier documento, incluidos los que contienen información medioambiental, en poder de aquella cuando ese documento esté directamente relacionado con los asuntos tratados en el marco de un procedimiento administrativo pendiente ante esa institución.

Tal interpretación no es correcta, ya que, tal y como se deduce del propio tenor literal del precepto, de la necesidad de aplicar de manera restringida las excepciones del artículo 4.3, sobre todo cuando se solicita información medioambiental, y de la finalidad del Reglamento 1367/2006 que, según su título, es aplicar a las instituciones y a los organismos de la Unión las disposiciones del Convenio de Aarhus, el concepto de «proceso de toma de decisiones» contemplado por la citada disposición debe entenderse referido a la adopción de la decisión sin cubrir la totalidad del procedimiento administrativo que condujo a aquella.

Como señaló el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, el Convenio de Aarhus dispone, en su artículo 4.4, letra a), que podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente cuando concurren tres circunstancias: 1) que la divulgación de esa información pudiera tener efectos desfavorables sobre el secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, 2) que ese secreto esté previsto en el Derecho interno, y 3) que no verse sobre la totalidad del procedimiento administrativo al final del cual deliberan dichas autoridades.

En consecuencia, el hecho de que el procedimiento administrativo no hubiera concluido en la fecha en la que se adoptó la Decisión controvertida no permite, por sí sola, demostrar que se habría causado un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones de la Comisión en el caso de divulgación de los documentos solicitados. Debe prevalecer la obligación de interpretación estricta de la excepción prevista en el artículo 4.3, párrafo primero, del Reglamento 1049/2001, por lo que no basta la mera referencia a la existencia de un riesgo de repercusiones negativas en relación con el acceso a documentos internos y a la posibilidad de que ciertas personas interesadas puedan ejercer una influencia en el procedimiento para probar que la divulgación de los citados documentos perjudicaría gravemente al proceso de toma de decisiones de la institución de que se trata.

En este sentido, resulta clave el hecho de que el Reglamento 1367/2006, según su considerando 2, exige abrir posibilidades reales de participación pública en el proceso de toma de decisiones medioambientales, incrementando con ello la responsabilidad y la transparencia. Sin embargo, no requiere que la Comisión examine o dé respuesta a las reacciones del público a raíz de la divulgación de documentos con información medioambiental, que tengan relación con un procedimiento administrativo en curso y que revelen los debates que han tenido lugar en su seno. Por este motivo, no puede considerarse que esa divulgación ponga en peligro la observancia de los plazos de los procedimientos administrativos tramitados por la Comisión.

En último lugar, la sentencia recuerda que el Reglamento 1049/2001 será de aplicación tanto a la actividad legislativa de una institución de la Unión como a la actividad administrativa de la Comisión, pese a que no exija un acceso a los documentos tan amplio como el relativo a la primera. Esto es así ya que, según su artículo 2.3, el Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución, es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión (sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartados 87 y 88 y jurisprudencia citada).

En consecuencia, el TJUE estima el recurso de casación y anula tanto la sentencia del Tribunal General, como la Decisión de la Comisión, ya que el Tribunal General cometió un error de Derecho al no haber interpretado el artículo 4.3, párrafo primero del Reglamento 1049/2001 de manera estricta, tal y como exige el artículo 6.1, segunda frase, del Reglamento 1367/2006.

La conclusión de esta importante sentencia es que debe interpretarse de manera estricta la excepción contenida en el artículo 4.3 del Reglamento 1049/2001, sin que sea suficiente la mera referencia a la existencia de un riesgo de repercusiones negativas en relación con el acceso a documentos internos y a la posibilidad de que ciertas personas interesadas puedan ejercer una influencia en el procedimiento, para probar que la divulgación de los citados documentos perjudicaría gravemente al proceso de toma de decisiones de la institución de que se trate. Además, se recuerda que la actividad administrativa de la Comisión se encuentra dentro del ámbito de aplicación del mencionado Reglamento, conforme a su artículo 2.3, ya que rige para todos los documentos que obren en poder de una institución, es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión.

### **3. RÉGIMEN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES: CANON QUE GRAVA LOS AEROGENERADORES, UTILIZACIÓN DE CORRIENTES ARTIFICIALES EN ENERGÍA HIDRÁULICA Y SISTEMA DE VERIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL BIOGÁS**

Tres de las sentencias del TJUE de este año resuelven peticiones de decisión prejudicial sobre diversos aspectos de las energías renovables. La primera que vamos a comentar es la de 20 de septiembre de 2017, Sala Primera (C-215/16, C-216/16, C-220/16 y C-221/16, ECLI:EU:C:2017:705), que resuelve las peticiones presentadas en el contexto de cuatro litigios interpuestos entre varios productores de energía eólica y la Junta de Castilla-La Mancha, relativos al pago de un canon que grava los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica. En esencia, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, se pregunta si es conforme a las Directivas 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, y 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, una normativa nacional que establece la percepción de un canon que grava los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica.

Por un lado, el Tribunal afirma que, conforme al tenor literal del artículo 3.3 de la Directiva 2009/28, y en especial del término «podrán»,

los Estados miembros no están obligados a aplicar sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables, ni tampoco a configurarlos como exenciones o desgravaciones fiscales, si deciden aplicar tales sistemas. Los Estados miembros disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que consideren adecuadas para alcanzar los objetivos globales nacionales obligatorios fijados en el artículo 3.1 y 2 de la Directiva 2009/28, en relación con su anexo I. Y en consecuencia, pueden gravar a las empresas que desarrollan esas fuentes de energía y, concretamente, los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica.

Por otro lado, del tenor literal del artículo 13.1, párrafo segundo, letra e), de la Directiva 2009/28, se deduce claramente que ésta sólo pretende limitar la repercusión en los usuarios afectados de los costes relativos a las prestaciones de servicios efectuadas en el marco de determinados procedimientos administrativos y que, en consecuencia, no tiene en absoluto por objeto prohibir a los Estados miembros que establezcan tributos como el canon controvertido en los litigios principales.

Dicha posibilidad de gravar los aerogeneradores afectos a la producción de energía eléctrica puede hacer menos atractiva la producción y la utilización de la energía eólica y poner en riesgo los objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero. Sin embargo, el Tribunal considera que aun admitiendo que este canon, a pesar de su alcance regional y del hecho de que afecta a una sola fuente de energía renovable, pueda hacer que el Estado miembro en cuestión no respete el objetivo global nacional obligatorio fijado en el anexo I, parte A, de la Directiva 2009/28, de ello resultaría, como mucho, un incumplimiento por parte de ese Estado de las obligaciones previstas en esa Directiva. Y, por lo tanto, la creación de dicho canon no puede considerarse en sí mismo contrario a la citada Directiva, ya que se encontraría dentro del margen de apreciación de los Estados miembros para alcanzar dicho objetivo, siempre que respeten las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE.

Es preciso asimismo considerar, tal y como se pone de manifiesto en la sentencia, que el canon analizado en los litigios principales, que grava los aerogeneradores, no se liquida en función de la electricidad que estos producen, ni sobre la base de su capacidad de producción teórica, sino que consiste en una cantidad fija trimestral que se determina en función del tamaño del parque eólico y para los parques que dispongan de más de 15 aerogeneradores, también en función de la mayor o menor potencia de la instalación, de manera que es más elevada cuando el aerogenerador tiene menor potencia. Además, el canon es exigible por el mero hecho de ser titular de un aerogenerador o de una autorización administrativa, aunque no

se lleve a cabo explotación alguna y con independencia de la venta de electricidad de origen eólico.

A eso hay que añadir que el canon no se percibe de los consumidores de electricidad, ni depende del consumo. Según el Tribunal es cierto que podría incluirse el importe de dicho canon en el precio de la electricidad vendida a los consumidores, pero no parece posible, dada la naturaleza particular de este producto, determinar su origen y, en consecuencia, identificar la parte de ésta que ha sido producida por los aerogeneradores sujetos al canon, de manera que no podrá ser facturado al consumidor de forma transparente como un componente añadido al precio. En consecuencia, el Tribunal afirma que un canon como el controvertido en los litigios principales no grava la electricidad en el sentido de la Directiva 2003/96, por lo que no está comprendido en su ámbito de aplicación.

Por todo lo anterior, el TJUE confirma la validez del canon que grava los aerogeneradores, ya que dicho canon no se opone a la Directiva de renovables, y no grava productos energéticos ni la electricidad, por lo que no está comprendido en el ámbito de aplicación de las Directivas 2003/96/CE, ni 2008/118/CE.

Otra interesante sentencia sobre la energía procedente de fuentes renovables aclara en qué medida puede considerarse que tenga esta clasificación la proveniente de una pequeña central hidroeléctrica localizada en el lugar de vertido de aguas residuales industriales de otra instalación. Se trata de la sentencia de 2 de marzo de 2017, Sala Segunda (C-4/16, ECLI:EU:C:2017:153), que resuelve la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal de Apelación de Varsovia, Sala de lo Civil, (Polonia), sobre la interpretación del artículo 2.2, letra a), de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

La cuestión prejudicial trae causa del recurso planteado por una empresa contra la denegación de la solicitud de prórroga de una concesión para generar electricidad a partir de fuentes de renovables, en una pequeña central hidroeléctrica ubicada, como dijimos, en el lugar de vertido de las aguas residuales industriales procedentes de otra instalación, cuya actividad es ajena a la producción de electricidad. La desestimación de la solicitud de prórroga se basaba en que, según el derecho interno, sólo las centrales hidroeléctricas que generan electricidad aprovechando las olas, las corrientes marinas y mareas, y la caída de aguas fluviales podían ser consideradas instalaciones que producen electricidad a partir de fuentes renovables.

El Tribunal, en primer lugar, establece que los términos “energía hidráulica” y “energía procedente de fuentes renovables” conforme a la Directiva 2009/28 son conceptos autónomos del Derecho de la Unión y, en cuanto tales, han de interpretarse de manera uniforme en todos los Estados miembros. Tras analizar diversas previsiones de la Directiva y del Reglamento relativo a las estadísticas sobre energía, adopta la definición de energía procedente de fuentes renovables expuesta por el Abogado del Estado, es decir, “toda energía hidráulica, con independencia de que se trate de energía hidráulica producida mediante el aprovechamiento de una corriente de agua natural o una corriente de agua artificial, a excepción de la electricidad producida en centrales de acumulación por bombeo a partir de agua que se ha bombeado previamente aguas arriba” (apartado 31).

Esta definición es conforme con el objetivo de la Directiva 2009/28: fomentar la energía procedente de fuentes renovables, en cuanto su utilización constituye una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para fomentar la seguridad del abastecimiento energético, el desarrollo tecnológico y la innovación y ofrecer oportunidades de empleo y desarrollo regional.

El TJUE consagra en esta sentencia una definición amplia de “energía procedente de fuentes renovables” a efectos de la aplicación de la Directiva 2009/28, en la que incluye la generada a partir de corrientes de agua artificiales, en este caso, las aguas residuales vertidas por una instalación industrial, siempre que la actividad ejercida aguas arriba, que origina la corriente de agua artificial, no tenga como única finalidad crear esta corriente para explotarla aguas abajo a efectos de producir electricidad. Este concepto amplio evita el riesgo de desincentivar la producción de electricidad a través de fuentes renovables y permite que los productores se acojan a las medidas estatales de fomento de energía verde, con lo que se cumplen mejor los objetivos de la Directiva.

La tercera de las sentencias que versa sobre la Directiva 2009/28 de fomento de energías renovables, analiza la interpretación de su artículo 18. Se trata de la sentencia de 22 de junio de 2017, Sala segunda (C-549/15, ECLI:EU:C:2017:490), que responde a la cuestión prejudicial presentada en el contexto de un litigio entre E.ON Biofor Sverige AB y la Agencia Nacional de la Energía sueca, relativo a un requerimiento enviado por esta última a E.ON Biofor para que modificara su sistema de verificación de la sostenibilidad del biogás, con la finalidad de adecuarlo a la normativa de derecho interno que exige que el balance de masa se realice dentro de un “lugar claramente delimitado”, conforme al cual no es posible incluir el

biogás importado de Alemania a través de las redes de gas alemana y danesa, ya que incumple dicho requisito.

El TJUE expone que el artículo 18.1 de la Directiva 2009/28 debe interpretarse en el sentido de que no tiene por objeto imponer a los Estados miembros la obligación de autorizar las importaciones de biogás, a través de sus redes de gas nacionales interconectadas, que cumplan los criterios de sostenibilidad establecidos en el artículo 17 de dicha directiva, y que esté destinado a ser utilizado como biocarburante. Por el contrario, los Estados miembros conservan un margen de apreciación y de maniobra para determinar con mayor precisión los requisitos concretos que han de cumplir los sistemas de balance de masa que los agentes económicos han de establecer. Por consiguiente, el artículo 18 tampoco supone automáticamente, que se encuentre garantizada la libre circulación del biogás sostenible a través de una red de gas transfronteriza, una vez que dicho biogás haya sido calificado legalmente de sostenible en el Estado miembro de producción. Dicho precepto no vulnera el artículo 34 TFUE, relativo a la libre circulación de mercancías, ya que el obstáculo impuesto al intercambio comercial de biocarburantes está justificado por su finalidad ambiental.

Sin embargo, como recuerda el Tribunal, cuando existan obstáculos a los intercambios comerciales, derivados del hecho de que los Estados miembros hayan adoptado medidas divergentes que puedan garantizar niveles de protección distintos, el artículo 114 TFUE faculta al legislador de la Unión para que intervenga adoptando las medidas adecuadas, que respeten, por una parte, lo previsto en el apartado 3 de dicho artículo y, por otra, los principios jurídicos mencionados en el TFUE o establecidos por la jurisprudencia, en especial el principio de proporcionalidad.

En este supuesto, el TJUE declaró que los requisitos exigidos por la normativa interna para obtener ventajas fiscales eran incompatibles con el artículo 34 TFUE, ya que resultan innecesarios y desproporcionados y, por lo tanto, injustificados. De hecho, la normativa interna sueca no permitía aplicar un sistema de balance de masa y tener en cuenta el biogás sostenible transportado a través de las redes de gas nacionales interconectadas, mientras que sí permitía hacerlo cuando se inyectaban a la red nacional.

#### **4. NECESIDAD DE REALIZAR UNA ADECUADA Y COMPLETA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS Y RÉGIMEN DE LOS ESPACIOS NATURALES**

Este año el TJUE ha vuelto a pronunciarse sobre la correcta aplicación de la evaluación de impacto ambiental y la protección de los espacios naturales. Por un lado, en su sentencia de 26 de julio de 2017, Sala primera (C-196 y 197/16, ECLI:EU:C:2017:589), resuelve la cuestión prejudicial planteada en el marco de una serie de litigios entre los municipios de Corridonia y Loro Piceno (Italia) y varios particulares, por un lado, y la Provincia de Macerata, por otro, en relación con las decisiones en virtud de las cuales esa provincia concluyó que dos plantas de generación de energía eléctrica a partir de biogás respetaban las exigencias ambientales, al realizar los procedimientos de evaluación efectuados con posterioridad a la construcción y a la entrada en servicio de esas instalaciones, y tras la anulación de las autorizaciones inicialmente otorgadas.

El Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo italiano preguntó al TJUE si es compatible con el Derecho de la Unión la tramitación de un procedimiento de examen de la necesidad de una evaluación de impacto ambiental (y, en su caso, del propio procedimiento de evaluación de impacto ambiental) una vez construida la planta, cuando la correspondiente autorización haya sido anulada por el juez nacional por no haberse efectuado el examen de la necesidad de una evaluación de impacto ambiental, pues había sido excluido basándose en una normativa interna contraria al Derecho de la Unión.

En su sentencia, el TJUE admite la posibilidad de efectuar la evaluación de impacto ambiental de un proyecto con posterioridad a la construcción y a la entrada en servicio de la instalación, con la finalidad de regularizarla. Sin embargo, determina que será necesario que se cumplan dos requisitos adicionales. Por un lado, las normas nacionales que permitan esa regularización no pueden ofrecer a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión, o de verse dispensados de su aplicación y, por otro, la evaluación efectuada para regularizar la instalación no debe abarcar únicamente el impacto ambiental futuro de la planta, sino que debe tener también en cuenta el impacto ambiental ocasionado desde su realización. Será el juez nacional el que deba analizar si en cada caso concreto concurren ambas circunstancias.

También versa sobre esta materia la sentencia de 26 de abril de 2017, Sala segunda (C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301), que resuelve la demanda

interpuesta por la Comisión contra la República Federal de Alemania por el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6.3 y 4 de la 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, al no haber realizado una evaluación correcta y completa de las repercusiones cuando autorizó la creación de la central térmica de carbón de Moorburg, situada en el puerto de Hamburgo en la ribera sur del río Elba. La explotación de la mencionada central tiene repercusiones negativas sobre varias zonas Natura 2000 situadas río arriba de la presa de Geesthacht. Concretamente, la captación de agua de refrigeración supone la muerte de un número significativo de peces contemplados en el anexo II de la Directiva.

El Tribunal recuerda, en primer lugar, que el artículo 6.3 de la Directiva se aplica a cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a las zonas Natura 2000, sin que sea necesario que tenga relación directa con la gestión del lugar o que se sitúe en ellas. Conforme a ello, y tal y como ha declarado el TJUE en otras ocasiones, las autoridades nacionales competentes sólo podrán autorizar una actividad sujeta a la evaluación si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar protegido. Y la aplicación del principio de cautela en el marco de ejecución del artículo 6.3 exige que la autoridad nacional competente tenga en cuenta, específicamente, las medidas de protección integradas en el citado proyecto dirigidas a evitar o reducir los eventuales efectos perjudiciales causados directamente, a fin de garantizar que no afecte a la integridad del lugar protegido.

En este caso, una de las medidas destinadas a impedir los efectos negativos de la captación del agua, fue la creación de un paso de migración aguas arriba, a la altura de la presa de Geesthacht. Sin embargo, de la evaluación de las repercusiones resulta que ésta no contiene constataciones definitivas por lo que respecta a la eficacia del paso de migración aguas arriba, sino que se limita a precisar que dicha eficacia sólo se confirmará tras varios años de vigilancia. Es decir, que la República Federal de Alemania incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6.3 al autorizar el proyecto de la construcción de la central de Moorburg en el Elba sobre la base de una evaluación de las repercusiones que concluyó la inexistencia de perjuicio a la integridad de las zonas Natura 2000.

Por otro lado, el Tribunal también considera que la República Federal alemana incumplió el artículo 6.3 de la Directiva al no considerar en la evaluación de las repercusiones de la central, los posibles efectos acumulativos ligados a la existencia de la central de bombeo de

Geesthacht, en funcionamiento desde 1958. En este sentido, el Tribunal recuerda que dicha obligación afecta también a los planes y proyectos aprobados o terminados antes de la trasposición de la Directiva.

No obstante, se rechaza la imputación referida a la central hidroeléctrica de agua fluyente situada en la presa de Geesthacht, ya que se trata un proyecto que no podía ser autorizado conforme a la legislación alemana de aguas.

El Tribunal, por lo tanto, vuelve a declarar la necesidad de llevar a cabo una evaluación ambiental correcta y completa, que analice todas las repercusiones de los proyectos en las zonas Natura 2000, incluso si se ubican fuera de dicha zona. En el análisis de los mismos se deben tener en cuenta los efectos acumulativos de otros proyectos, y la imposibilidad de autorizar actuaciones que perjudiquen a la integridad de los espacios protegidos, conforme al principio de cautela.

En la sentencia de 30 de marzo de 2017, Sala décima (C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244), el TJUE resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Hungría sobre la interpretación de los artículos 42 y 46 del Reglamento 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco de un litigio entre el propietario de una zona forestal ubicada en una zona Natura 2000 y el Ministerio de Presidencia. El propietario interpuso el litigio ante la desestimación de una solicitud de pago de la ayuda compensatoria para bosques Natura 2000, motivada porque el Estado húngaro tenía derechos de propiedad sobre una parte de dichas parcelas.

El TJUE analiza la normativa estatal y el Reglamento europeo, y entiende que la denegación de la ayuda al propietario es contraria al propio tenor del Reglamento, que consagra el principio de concesión de la ayuda a los bosques y a las superficies forestales propiedad de particulares o de sus asociaciones, con la finalidad de compensar los costes y la pérdida de ingresos derivados de las restricciones de la utilización de dichos terrenos que supone la aplicación de las Directivas 79/409 y 92/43. Excluir completamente del ámbito de aplicación del artículo 42.1 del Reglamento 1698/2005 una zona forestal Natura 2000 que es propiedad tanto de un particular como del Estado, eliminaría necesariamente la intención compensatoria del sistema de pagos Natura 2000.

Además, la denegación de la ayuda es claramente contraria al principio de proporcionalidad, ya que el porcentaje de titularidad estatal es mínimo (0,182%). En consecuencia, el Tribunal concluye que el artículo

42.1 del Reglamento 1698/2005 debe interpretarse en el sentido de que, cuando una zona forestal que puede optar a la ayuda Natura 2000 sea en parte propiedad del Estado y en parte propiedad de un particular, deberá tenerse en cuenta la relación entre la superficie de dicha zona que es propiedad del Estado y la que es propiedad de un particular para calcular el importe de la ayuda que debe pagarse a este último.

La última sentencia que versa sobre espacios protegidos es la de 19 de octubre de 2017, Sala cuarta (C-281/16, ECLI:EU:C:2017:774). Se trata de una petición de decisión prejudicial planteada en el marco de un litigio entre el Vereniging Hoekschewaards Landschap y la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos (Países Bajos), en relación con la legalidad de una resolución de reducción de la superficie de una zona especial de conservación (ZEC), como consecuencia de que la inclusión inicial del terreno en la ZEC fue resultado de un error científico.

El TJUE ha declarado ya en otras ocasiones que un error de comunicación a la Comisión con ocasión de la designación de una zona de protección especial podía ocasionar la reducción de la superficie de esa zona como consecuencia de la rectificación de dicho error (sentencia de 25 de noviembre de 1999, Comisión/Francia, C-96/98, EU:C:1999:580, apartado 55). Además, si no existen disposiciones concretas en la Directiva hábitats que lo impidan, hay que considerar que la adaptación de la lista de lugares de importancia comunitaria que los Estados miembros proponen a la Comisión con arreglo al artículo 4.1 de dicha Directiva, puede incluir la reducción de la superficie de un lugar, que debe realizarse con arreglo al mismo procedimiento que la inclusión del lugar en la referida lista.

Pues bien, según el tenor del artículo 4.1 de la Directiva hábitats, los lugares son propuestos por el Estado miembro interesado, tomando como base los criterios que se enuncian en el anexo III de la propia Directiva y la información científica pertinente. De ello se desprende que poner de manifiesto -basándose en datos científicos- la existencia de un error que haya viciado esa información científica pertinente puede justificar, en su caso, la reducción de la superficie de un lugar de importancia comunitaria.

Sin embargo, si bien es verdad que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación cuando, con arreglo al artículo 4.1 de la Directiva hábitats, proponen una lista de lugares que pueden identificarse de importancia comunitaria, no disponen del mismo margen de apreciación cuando proponen a la Comisión que reduzca su superficie. En este caso, deberán demostrar que las superficies en cuestión no poseen un interés pertinente en relación con la consecución del objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres perseguido por la

Directiva, ni a nivel nacional ni desde el punto de vista del conjunto de la Unión.

En el presente litigio, las autoridades neerlandesas no justificaron la petición de retirada del espacio del lugar de importancia comunitaria basándose en que se hubiese cometido un error en la propuesta a la que se refiere el artículo 4.1 de la Directiva hábitats, en lo relativo al valor ecológico de ese pólder y a su capacidad para contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva, sino basándose en que durante 2011 se decidió revisar la política nacional relativa a la naturaleza. Es decir, que se había abandonado el proyecto que establecía el desarrollo de valores naturales en ese pólder por motivos políticos, sociales y presupuestarios.

En consecuencia, el TJUE anula la Decisión de la Comisión por la que se había reducido parte de un lugar de importancia comunitaria inicialmente propuesto por los Países Bajos, y recuerda que, si bien es posible modificarlo, el margen de apreciación de los Estados Miembros es inferior para reducir su extensión que para crearlo. Para ello debe probarse que el terreno en cuestión no posee un interés en relación con la consecución del objetivo de conservación de los hábitats plasmado en la Directiva, o bien demostrar que ha existido un error de hecho o científico en la determinación del lugar, circunstancia que no se acredita en este caso.

## **5. DELIMITACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL**

El TJUE ha tenido oportunidad de pronunciarse en dos ocasiones sobre la interpretación de la Directiva 2004/35, de responsabilidad medioambiental. En primer lugar, en su sentencia de 1 de junio de 2017, Sala primera (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419), resuelve la petición de decisión prejudicial formulada con ocasión de un recurso interpuesto por el Sr. Folk contra la resolución de la Cámara Administrativa Independiente de Estiria (Austria), mediante la que se deniega una reclamación de procedimiento de responsabilidad por daños medioambientales.

El Sr. Folk es titular de una autorización de pesca en el río Mürz a lo largo de un tramo del curso de agua de unos 12 km, situado aguas abajo de una central hidroeléctrica autorizada en 1998 y explotada desde 2002, es decir, antes de aprobarse la Directiva 2004/35. Según el demandante, dicha central afecta gravemente al medio ambiente, poniendo en peligro la reproducción natural de los peces y ocasionándoles una mortalidad masiva en largos tramos del río. Sin embargo, en vía administrativa se desestimó la

demandada presentada por el Sr. Folk, al entender que la explotación de la central hidroeléctrica había sido autorizada mediante una resolución adoptada de conformidad con la normativa de aguas por el Presidente de Estiria. De esta manera, considera que el daño alegado está amparado por la normativa estatal y, en consecuencia, no puede calificarse como daño medioambiental.

El Tribunal austriaco planteó al TJUE si la Directiva 2004/35 es aplicable a daños medioambientales producidos por instalaciones autorizadas antes de finalizar el plazo de transposición de la Directiva, si es compatible con ella una norma de Derecho nacional que impide a los titulares de derechos de pesca iniciar un procedimiento de recurso relativo a un daño medioambiental y descarta que sea calificado como «daño medioambiental», el daño amparado por una autorización concedida con arreglo a ese Derecho nacional; y si el Tribunal de instancia puede aplicar directamente el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60, Marco del Agua, para determinar la existencia de un daño ambiental.

En primer lugar, el TJUE confirma, tal y como había expuesto en pronunciamientos anteriores, que la Directiva 2004/35 se aplica a emisiones, sucesos o incidentes producidos después del 30 de abril de 2007 (fecha en que los Estados miembros deberían haber incorporado a su Derecho interno la Directiva), sin que sea relevante que su origen sea anterior a dicha fecha.

Además, declara que no es conforme al artículo 2.1.b) de la Directiva 2004/35, una norma nacional que de forma automática y general descarte calificar como daño ambiental aquél que cumpla los requisitos para serlo (por producir efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo o en el potencial ecológico de las aguas afectadas), por el mero hecho de estar amparado por una autorización concedida con arreglo a dicha norma nacional. El Tribunal pone de manifiesto, asimismo, que la Directiva no contiene una excepción general de los daños amparados por una autorización que los excluya del concepto de «daños medioambientales». Tal excepción existe exclusivamente respecto a los efectos adversos a los que se aplica el artículo 4.7 de la Directiva Marco del Agua, sin que dicho precepto afecte al concepto del daño ambiental. Interesa destacar también, el hecho de que el Tribunal pone en relación la Directiva de responsabilidad y la Directiva marco del agua a efectos de determinar el concepto de «daño medioambiental», si bien es cierto que dictamina que el tribunal nacional no está obligado a comprobar por sí mismo si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 4.7, letras a) a d), de la Directiva 2000/60 a fin de determinar la

existencia del daño medioambiental a los efectos del artículo 2.1, letra b) de la Directiva 2004/35.

Finalmente, la sentencia concluye que los Estados miembros disponen de discrecionalidad para determinar lo que es un «interés suficiente» o la «vulneración de un derecho», según el artículo 12.1, letras b) y c), de la Directiva 2004/35. Sin embargo, no tienen ningún margen de apreciación para limitar el derecho a recurrir de las personas afectadas por el daño medioambiental, como se desprende del artículo 12.1, letra a), de la Directiva. Por este motivo, es incompatible con la Directiva impedir a los titulares de derechos de pesca iniciar un procedimiento de recurso a raíz de un daño medioambiental que se manifiesta en el aumento de la mortalidad de los peces, aun cuando están directamente afectados por este daño.

También se ha pronunciado el Tribunal sobre la Directiva 2004/35 en su sentencia de 13 de julio de 2017, Sala segunda (C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547), que responde a una petición de decisión prejudicial planteada en el contexto de un litigio entre TTK, propietario de un terreno, y la Inspección nacional de la protección del medio ambiente y de la naturaleza (Hungría), en relación con una multa impuesta al propietario del terreno por la incineración ilegal de residuos, especialmente metálicos, que dio lugar a una contaminación del aire.

Según la Ley de protección medioambiental húngara, la responsabilidad recae solidariamente en el propietario y el poseedor del bien inmueble de que se trate, salvo que el propietario demuestre, más allá de toda duda razonable, que no puede ser considerado responsable. Dado que el arrendatario del terreno había fallecido, la autoridad de protección medioambiental de primer grado estimó fundadamente que TTK debía ser considerado responsable.

TTK recurrió la resolución ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szolnok, Hungría. Según el tribunal húngaro, la multa en materia de contaminación del aire no constituye, por su finalidad sancionatoria, una «medida reparadora» definida en el artículo 2.11 de la Directiva 2004/35. Dicho tribunal indica no obstante que el artículo 16 de ésta prevé, conforme al artículo 193 TFUE, la posibilidad de los Estados miembros de adoptar medidas más rigurosas en materia de prevención y reparación de daños medioambientales.

Por otro lado, el Tribunal remitente recuerda que el régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la Directiva 2004/35 requiere, para que sea eficaz, que la autoridad competente establezca un nexo causal entre la actividad de alguno de los operadores que puedan

identificarse y los daños medioambientales concretos y cuantificables, a los efectos de imponer medidas reparadoras a esos operadores, sea cual fuere el tipo de contaminación de que se trate. Pues bien, a su juicio, en el presente asunto la autoridad no ha establecido un nexo causal entre la actividad de TTK y el daño. Por tanto, según ese tribunal, no existe ninguna base legal para la imposición de la multa administrativa al propietario del terreno.

Conforme a tales circunstancias, el Tribunal húngaro plantea al TJUE si las disposiciones de la Directiva 2004/35, leídas a la luz de los artículos 191 TFUE y 193 TFUE, se oponen a una normativa nacional que determina la responsabilidad solidaria de los operadores y los propietarios de los terrenos en los que se haya generado una contaminación ilícita, sin que sea necesario acreditar la existencia de una relación de causalidad entre la conducta de esos propietarios y la contaminación constatada. El TJUE responde que, en primer lugar, el tribunal remitente deberá comprobar si la situación está comprendida en el ámbito de la Directiva, es decir, si la contaminación atmosférica causa daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos, de modo que procediera adoptar medidas preventivas o reparadoras.

Por otro lado, el TJUE afirma que es compatible con la Directiva 2004/35 exigir responsabilidad al propietario del terreno, ya que su objeto es establecer un marco de responsabilidad medioambiental, basado en un grado elevado de protección del medio ambiente y en el principio de quien contamina paga, para la prevención y la reparación de los daños medioambientales. El régimen de responsabilidad instaurado por la Directiva se basa, por lo tanto, en los principios de cautela y de quien contamina paga y, a tal efecto, impone a los operadores obligaciones de prevención y de reparación.

La Ley de protección medioambiental húngara establece que, salvo prueba en contrario, la responsabilidad recae solidariamente tanto en el propietario como en el operador del inmueble «en el que se produjo el daño medioambiental o se llevó a cabo la actividad que supuso un riesgo para el medio ambiente», quedando el propietario eximido de tal responsabilidad únicamente si identifica a la persona que disponga del uso efectivo del inmueble y prueba, con exclusión de toda duda razonable, que no causó él mismo el daño. A juicio del TJUE, esta normativa tiene por objeto prevenir la falta de diligencia por parte del propietario e inducirle a adoptar medidas y a desarrollar prácticas que minimicen el riesgo de perjudicar al medio ambiente, por lo que tal normativa contribuye a la prevención de los daños medioambientales y a la realización de los objetivos de la Directiva 2004/35. Así, la mencionada norma nacional está incluida en el ámbito de

aplicación del artículo 16 de la Directiva, que, interpretado conjuntamente con el artículo 193 TFUE, permite medidas de mayor protección, siempre que sean compatibles con los Tratados UE y FUE y se notifiquen a la Comisión Europea.

Por otro lado, el TJUE considera que una multa administrativa impuesta al propietario de un terreno por la contaminación ilícita que no ha impedido y por no designar al causante de la misma, puede formar parte del régimen de responsabilidad cubierto por el artículo 16 de la Directiva 2004/35 y por el artículo 193 TFUE. Para ello, la normativa que prevé tal multa, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, debe ser idónea para contribuir a la realización del objetivo perseguido de mayor protección, y las modalidades de determinación de la cuantía de la multa no deben exceder de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Estos requisitos deberán ser comprobados por el tribunal nacional.

De esta manera, el TJUE considera que los propietarios del terreno donde se haya producido una contaminación ilícita pueden ser responsables solidarios con los operadores de dichos terrenos y, además, la autoridad nacional competente puede imponerles una multa, siempre que sea el medio idóneo para contribuir a la realización del objetivo de mayor protección, y que las modalidades de determinación de la cuantía de la multa no excedan de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, lo cual debe verificarse por el tribunal nacional.

Antes de finalizar este apartado conviene mencionar otra sentencia del TJUE que aplica el principio quien contamina paga. Se trata de la sentencia de 30 de marzo de 2017, Sala sexta (C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242), que resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal municipal de Velika Gorica (Croacia), en el marco de un litigio entre la empresa municipal de gestión de residuos y dos usuarios que aceptan pagar la recolección y eliminación de los residuos efectivamente generados y retirados, pero se oponen al pago de la parte de las facturas correspondiente a la recogida separada, al reciclado y al vertido de residuos dejados ilícitamente en el medio ambiente, así como al pago de una tasa especial para financiar inversiones destinadas al reciclado.

El Tribunal remitente planteó al TJUE diversas cuestiones sobre los criterios de financiación del servicio aplicados en la normativa interna, basados en el volumen del contenedor, en vez del peso de los residuos recogidos, y en la exigencia de una tasa especial para financiar las inversiones necesarias para tratar los residuos.

El TJUE recuerda que conforme al artículo 14 de la Directiva 2008/98 y el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del poseedor (productor inicial de residuos, poseedor actual o anterior poseedor de residuos), por el hecho de haber contribuido a la generación de tales residuos. Y de acuerdo con el artículo 15, los Estados miembros deben cerciorarse de que todos los usuarios de dicho servicio, en su condición de poseedores de residuos, soporten colectivamente el coste global de su eliminación. Sin embargo, no existe ninguna norma que imponga a los Estados miembros un método concreto en cuanto a la financiación del coste de la eliminación de los residuos urbanos, de modo que dicha financiación puede garantizarse indistintamente mediante una tasa, un canon o cualquier otra modalidad, a elección del Estado miembro de que se trate. Conforme a ello, con carácter general, es compatible con el Derecho de la Unión una norma nacional que se base en el volumen de residuos, y no en su peso, y también es compatible la posibilidad de exigir una tasa suplementaria para financiar las inversiones necesarias para el tratamiento de residuos, que puede incluir su reciclado.

No obstante, el tribunal remitente deberá comprobar si eso no lleva a imputar a determinados «poseedores» unos costes manifiestamente desproporcionados respecto de los volúmenes o de la naturaleza de los residuos que pueden generar.

Así, el TJUE reitera la obligación de que todos los poseedores contribuyan a financiar el servicio público de gestión de residuos prestado colectivamente con arreglo al principio quien contamina paga, y siempre que el precio a satisfacer sea proporcional. El aspecto novedoso de esta sentencia es que el Tribunal aclara que dentro del coste del servicio se incluye no sólo la eliminación de residuos, sino también las medidas de tratamiento destinadas a garantizar la reutilización, el reciclado y la recogida selectiva.

## **6. NUEVA CONDENA AL REINO DE ESPAÑA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE RESIDUOS**

Antes de finalizar este trabajo resulta obligado mencionar que entre los recursos por incumplimiento de 2017 encontramos la sentencia de 15 de marzo de 2017, Sala décima (C-563/15, ECLI:EU:C:2017:210), que condena al Reino de España por incumplimiento de los artículos 13 y 15 de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

La condena es el resultado de un procedimiento de infracción iniciado en 2007 por la Comisión para abordar el problema de los vertederos ilegales en España. El primer dictamen motivado se envió en 2008, y en el año 2014 la Comisión envió un dictamen motivado complementario en el que se concluía que, respecto a 63 vertederos incontrolados en desuso, pero aún sin sellar ni regenerar, el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13 y 15 de la Directiva 2008/98 que, entretanto, había derogado y sustituido a la Directiva 2006/12. Tras la contestación de las autoridades españolas, la Comisión recurrió ante el TJUE la situación de incumplimiento respecto a 61 vertederos. Dichos vertederos están repartidos por seis comunidades autónomas, concentrándose la mayoría de ellos en Castilla y León (27, de los cuales nueve se encuentran en Salamanca, ocho en León, tres en Zamora, dos en Burgos, Palencia y Segovia, y uno en Ávila), y en Canarias (24, concentrándose cinco en Tenerife y La Gomera, cuatro en La Palma, tres en Fuerteventura, Gran Canaria y El Hierro, y uno en Lanzarote). El resto de vertederos se encuentran en Castilla-La Mancha (cinco), Murcia (tres), Andalucía y Baleares (uno en cada una).

El TJUE recuerda que, según artículo 13 de la Directiva 2008/98, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora. Y en este sentido, ha precisado que la degradación del medio ambiente es inherente a la presencia de residuos en un vertedero, cualquiera que sea la naturaleza de los residuos (sentencia de 10 de junio de 2010, Comisión/Portugal, C-37/09, no publicada, EU:C:2010:331, apartado 37 y jurisprudencia citada).

En este caso, el Reino de España no ha demostrado que los incumplimientos del artículo 13 de la Directiva 2008/98 constatados por la Comisión en los diferentes vertederos controvertidos cesaran antes de expirar el plazo fijado en el dictamen motivado complementario de 26 de septiembre de 2014. Afirmación válida también respecto a los vertederos que la Comisión considera actualmente conformes con el Derecho de la Unión, ya que los eventuales cambios ocurridos una vez expirado el plazo fijado en el dictamen motivado complementario no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia.

Insiste una vez más el Tribunal en que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar una situación de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos resultantes del Derecho de la Unión. En concreto, no

pueden alegarse los costes relacionados con la ejecución completa de las obligaciones derivadas de la Directiva para justificar el incumplimiento de tales obligaciones (sentencias de 18 de octubre de 2012, Comisión/Reino Unido, C-301/10, EU:C:2012:633, apartado 66, y de 6 de noviembre de 2014, Comisión/Bélgica, C-395/13, EU:C:2014:2347, apartado 51). Ni tampoco, la interposición de recursos, ya que no afecta al fundamento de una imputación formulada en un procedimiento por incumplimiento (sentencia de 25 de febrero de 2016, Comisión/España, C-454/14, no publicada, EU:C:2016:117, apartado 45 y jurisprudencia citada).

También constata el TJUE el incumplimiento por parte del Reino de España de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15.1 de la Directiva 2008/98. Según dicho precepto, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial de residuos, u otro poseedor, realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado, con arreglo a los artículos 4 y 13 de la Directiva.

El propio Reino de España admitió que los vertederos en cuestión en el presente asunto funcionaron durante un período de tiempo muy largo de manera incontrolada e ilegal, y que los residuos vertidos en ellos no han sido tratados a fin de reducir su incidencia negativa en el medio ambiente. Por este motivo, el Tribunal concluye que semejante situación sólo ha podido producirse por no haber adoptado el Reino de España medidas coercitivas destinadas a compeler al productor inicial o al poseedor de residuos a realizar el tratamiento de los residuos por sí mismo o a encargar su realización a alguna de las demás personas enumeradas en el artículo 15.1 de la Directiva.

Además, de la jurisprudencia del TJUE resulta que los municipios han de respetar esas mismas normas y pueden estar obligados, bien a realizar por sí mismos el tratamiento de los residuos procedentes de vertederos situados en su término municipal, o bien a encargar su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado. Corresponde al Estado miembro de que se trate adoptar las medidas necesarias para garantizar que los municipios cumplan sus obligaciones (sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Eslovenia, C-140/14, no publicada, EU:C:2015:501, apartados 95 y 96).

Tal y como concluye el Tribunal, en el presente asunto, habida cuenta de las explicaciones dadas por el Reino de España, al término del plazo fijado en el dictamen motivado complementario, no se habían adoptado aún las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 15.1 de la Directiva 2008/98.

Así, se condena al Reino de España por el incumplimiento de los artículos 13 y 15 de la Directiva 2008/98, ya que no había adoptado las medidas coercitivas adecuadas para lograr la gestión de los residuos sin riesgo ambiental y que los responsables de los mismos, entre los que pueden figurar los Municipios, los sometieran a tratamiento adecuado.