CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 21 de octubre de 1999 *

1. El artículo 90 del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE), en relación con los artículos 34 (actualmente artículo 29 CE, tras su modificación) y 86 (actualmente artículo 82 CE) del Tratado CE, ¿debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que concede principalmente a una empresa el derecho exclusivo a recoger y valorizar residuos no peligrosos generados en una parte del territorio nacional, sin prohibir, no obstante, la exportación de dichos residuos para su valorización? Éste es, en esencia, el contenido de las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia.

I. Marco jurídico

A. *El Derecho comunitario*

El Tratado

2. El artículo 90, apartado 1, del Tratado dispone que: «Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 6 y 85 a 94, ambos inclusive.» No obstante, el artículo 90, apartado 2, del Tratado precisa que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal pueden apartarse de esas normas cuando su aplicación impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica confiada a dichas empresas.

3. Según el artículo 34 del Tratado, quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

4. No obstante, a tenor del artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación), los Estados miembros podrán adoptar, por razones de moralidad, orden público, seguridad pública, protección de la salud y vida de las personas y animales, o preservación de los vegetales, medidas de prohibición o de restricción de los intercambios entre los Estados miembros.

* Lengua original: francés.

5. El artículo 86 del Tratado establece que las empresas están obligadas a respetar, de cierta forma, un código de conducta. Les está prohibido, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo. Conforme al segundo párrafo de dicha disposición, las prácticas abusivas pueden consistir en imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta y otras condiciones de transacción no equitativas [letra a)]; limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores [letra b)]; aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva [letra c)]; subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos [letra d)].

6. El artículo 130 R del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, tras su modificación) define los criterios, los principios y los objetivos que la Comunidad debe respetar en la elaboración de su política de medio ambiente.

7. El artículo 130 R, apartado 2, del Tratado enuncia, en especial, que la política comunitaria en materia de medio ambiente se basará en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma.

8. El artículo 130 R, apartado 2, segundo párrafo, del Tratado establece que los Estados miembros podrán dejar inaplicadas las normas del Tratado, en especial, las normas sobre la competencia, por razones de orden exclusivamente medioambiental.

9. El artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación) identifica a las Instituciones facultadas para definir la política de la Comunidad en materia de medio ambiente y determina el procedimiento legislativo que debe seguirse en la materia.

10. El artículo 130 T del Tratado CE (actualmente artículo 176 CE) dispone que las medidas de protección adoptadas por la Comunidad sobre la base del artículo 130 R no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección.

El Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea [1] (en lo sucesivo, «Reglamento»)

11. Este Reglamento, que sustituye a la Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los

1 — DO L 30, p. 1.

traslados transfronterizos de residuos peligrosos,[2] se basa en el artículo 130 S del Tratado. Tiene por objeto organizar la vigilancia y el control de los traslados transfronterizos de residuos[3] y establecer normas mínimas comunes en materia de vigilancia y control de los traslados de residuos en el interior de un Estado miembro.[4]

12. Su artículo 1 precisa: «El presente Reglamento se aplicará a los traslados de residuos, tanto dentro de la Comunidad como a la entrada o salida de la misma.»

13. Su artículo 2 define los conceptos necesarios para aplicar el Reglamento. En especial, en la letra j), se establece que se entenderá por «centro autorizado» «todo establecimiento o empresa autorizada o acreditada con arreglo a lo dispuesto [...] en los artículos 9, 10 [de la Directiva 91/156] [...]».[5]

14. El artículo 13, apartado 1, del Reglamento dispone que el sistema comunitario de traslados de residuos entre Estados miembros no se aplicará a los realizados en el interior de un Estado miembro. No obstante, su apartado 2 precisa: «Los Estados miembros establecerán un régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de ámbito nacional de residuos [...] [que deberá] tener en cuenta la necesidad de garantizar la coherencia con el sistema comunitario establecido por el presente Reglamento.» Según el apartado 3, «Los Estados miembros informarán a la Comisión de su régimen de vigilancia y control de los traslados de residuos.» Según el apartado 4, los Estados miembros podrán aplicar a nivel nacional el sistema de traslados de residuos entre Estados miembros establecido por el Reglamento.

La Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991,[6] por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos[7] (en lo sucesivo, «Directiva 91/156» o «Directiva sobre residuos»)

15. La Directiva 91/156, basada en el artículo 130 S del Tratado, tiene por objeto garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente.[8] Con este fin, los Estados miembros deberán velar por «la eliminación y la valorización responsables de los residuos [...] [y por] limitar la producción de residuos»,[9] por su reciclado y su reutilización,[10] por la reducción de los movimientos de residuos,[11] y «estipular la autorización y control de las empresas de eliminación y de valorización de residuos».[12]

16. El artículo 1 de la Directiva sobre residuos, que define los conceptos útiles

2 — DO L 326, p. 31 (EE 15/05, p. 122).
3 — Sexto considerando.
4 — Quinto considerando.
5 — Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.
6 — DO L 78, p. 32.
7 — Directiva del Consejo de 15 de julio de 1975 (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129).
8 — Considerandos primero y cuarto.
9 — Cuarto considerando.
10 — Sexto considerando.
11 — Noveno considerando.
12 — Décimo considerando.

para su aplicación, precisa que la recogida es la primera operación de gestión de residuos [letra d)] y que se entenderá por «recogida» «la operación consistente en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para su transporte» [letra g)].

17. La Directiva 91/156 atribuye un amplio margen de apreciación a los Estados miembros para determinar tanto el contenido como la regulación de los medios necesarios para alcanzar los objetivos que persigue.

18. En efecto, su artículo 5 prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas, en cooperación con otros Estados miembros si ello es necesario o conveniente, para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos. Esta disposición deberá permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada región y la naturaleza de los residuos. El artículo 5, apartado 2, de la Directiva 91/156 precisa, además, que la red «deberá permitir [...] la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y las tecnologías más adecuados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública». Dicha disposición constituye una aplicación concreta del principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, formulado en el artículo 130 R, apartado 2, del Tratado.

19. Del mismo modo, el artículo 6 obliga a los Estados miembros a establecer o designar la autoridad o autoridades competentes encargadas de aplicar las disposiciones de la Directiva sobre residuos.

20. El margen de apreciación de los Estados miembros está limitado por la obligación que se les impone de respetar determinados requisitos.

21. A tenor del artículo 7, apartado 1, los Estados miembros deberán elaborar uno o varios planes de gestión de residuos que se refieran a los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse, las prescripciones técnicas generales, las disposiciones especiales relativas a residuos particulares y los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación. El apartado 3 autoriza a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para evitar los movimientos de residuos que no se ajusten a sus planes de gestión, después de haber informado a la Comisión y a los Estados miembros de dichas medidas.

22. Conforme a los artículos 9 y 10 de la Directiva sobre residuos, las empresas que efectúen operaciones de eliminación o de valorización de residuos deberán obtener autorizaciones procedentes de las autoridades nacionales competentes.

B. *Las disposiciones nacionales*

El régimen jurídico establecido para la gestión de residuos de la construcción de la región de Copenhague

23. Conforme al artículo 7 de la Directiva sobre residuos, el Hovedstadsråd (Consejo de la capital) elaboró un plan de gestión de residuos para la región de Copenhague a raíz de una solicitud presentada en 1988 por el Miljøministeriet (Ministerio de Medio Ambiente danés). Éste había comprobado que cerca de una tercera parte de los residuos de la construcción, que supone el 20 % de todos los residuos de Dinamarca, se generaba en la región de Copenhague y que algunas plantas trituradoras móviles que operaban en esta región sólo tenían capacidad para hacerse cargo de una parte relativamente reducida de dichos residuos.

24. Conforme a los cálculos del Københavns Kommune (Municipio de Copenhague; en lo sucesivo, también denominado «demandado en el procedimiento principal»), en 1988 sólo se había reciclado aproximadamente el 16 % de la cantidad estimada de residuos, evaluada en 382.000 toneladas anuales, mientras que el 84 % restante se había depositado en vertederos.

25. El Consejo de la capital examinó las posibilidades y los requisitos de reutilización de los residuos de la construcción en la región de Copenhague. Concluyó que, para obtener la mejor calidad de reciclado, era indispensable utilizar plantas de tratamiento de dimensiones apropiadas; por razones de inversión y rentabilidad, se preconizó crear un número limitado de plantas de dicha naturaleza.

26. Hacia mitad de junio de 1994 se adoptó un plan definitivo.

27. El Municipio de Copenhague, como todos los municipios en Dinamarca, es competente en materia de residuos generados en su territorio.

28. En el marco de esta competencia, y paralelamente a los estudios efectuados por el Consejo de la capital, las autoridades competentes de ese municipio decidieron constituir una sociedad para garantizar la gestión de una planta de tratamiento regional. En junio de 1989, un grupo de trabajo, compuesto por representantes de la Miljøstyrelsen (Dirección de Medio Ambiente) y del Consejo de la capital, publicó un comunicado de prensa por el que se invitó a todos los organismos públicos o privados interesados en participar en el proyecto a que lo manifestaran.

29. Sólo tres empresas, Entreprenørbilerne A/S, Nymølle Stenindustri A/S y Renholdningsselskabet af 1898 (en lo sucesivo, «R 98»), solicitaron participar en la suscripción de acciones con motivo de la constitución de la sociedad, denominada Råstof og Genanvendelse Selskabet af

1990 A/S (en lo sucesivo, «RGS»), encargada de la gestión de la planta de tratamiento regional situada en Grøften.

30. Actualmente, sólo R 98 y Entreprenørbilerne A/S siguen siendo accionistas de RGS.

31. En 1992 y en 1998, a raíz de la adopción del plan de gestión de la región de Copenhague y de la constitución de RGS, el Municipio de Copenhague adoptó dos ordenanzas (en lo sucesivo, «Ordenanza municipal de 1992» y «Ordenanza municipal de 1998») que establecen una normativa de recogida dirigida exclusivamente a la gestión de los residuos de la construcción. Conforme a dicha normativa, el Municipio sólo puede celebrar contratos relativos a la recogida y valorización de residuos de la construcción generados en su ámbito territorial con un número limitado de empresas. Las demás plantas de recepción están, por ello, excluidas del mercado, salvo que la ley o las ordenanzas municipales prevean una excepción que tenga por objeto garantizar los acuerdos de reciclado ya celebrados por los productores de residuos.

32. Estas ordenanzas municipales establecen una normativa de recogida distinta de la aplicable, en principio, a los demás tipos de residuos. En efecto, la normativa general prevé contratos celebrados entre el Municipio de Copenhague y todas las empresas privadas de transporte y recepción de residuos que cumplan los requisitos medioambientales.

33. La Ordenanza municipal de 1992 no contiene disposiciones específicas con relación a las exportaciones e importaciones de residuos de la construcción. Por el contrario, la Ordenanza municipal de 1998 prevé expresamente que aquéllas no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la normativa municipal. Por tanto, en principio, están permitidas.

34. Conforme a las ordenanzas municipales, el Municipio de Copenhague celebró acuerdos que tienen por objeto la recepción y el tratamiento de residuos de la construcción con tres empresas, principalmente con RGS. Las demás empresas, a pesar de estar cualificadas técnicamente para el tratamiento de residuos, están excluidas del mercado de la recogida y valorización de residuos de la construcción generados en el territorio del Municipio de Copenhague.

35. El proyecto de plan de gestión de residuos elaborado por el Municipio de Copenhague para el año 2000 prevé que el derecho casi exclusivo concedido a RGS debe ser reexaminado al término de un período normal de amortización de las instalaciones.

II. Hechos y procedimiento

36. Sydhavnens Sten & Grus ApS (en lo sucesivo, «Sydhavnens Sten & Grus», o también, «demandante en el procedimiento principal») es una sociedad dedicada, desde 1983, por una parte, a comprar y vender materiales extraídos del dominio público

marítimo o de canteras, y, por otra, a reciclar residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente, consistentes en tierra, hormigón, ladrillos y asfalto.

37. En julio de 1994, el Municipio de Copenhague concedió a Sydhavnens Sten & Grus una autorización conforme al artículo 33 de la miljøbeskyttelseslov (Ley de Protección del Medio Ambiente danesa). A continuación esta empresa celebró un contrato con el Puerto de Copenhague para establecer en Prøvestenen, en el territorio del Municipio de Copenhague, instalaciones de clasificación y trituración de residuos de la construcción.

38. Esta autorización reconocía que la demandante en el procedimiento principal tenía las cualificaciones requeridas en el ámbito medioambiental para ejercer actividades relacionadas con el tratamiento de residuos de la construcción. Le permitía, además, valorizar los residuos de la construcción procedentes de los municipios limítrofes al Municipio de Copenhague, pero no de los generados en el ámbito territorial del Municipio de Copenhague.

39. En agosto de 1994, Sydhavnens Sten & Grus solicitó autorización para recoger y valorizar los residuos de la construcción generados en el ámbito territorial del Municipio de Copenhague.

40. En diciembre de 1994, el Municipio de Copenhague denegó dicha solicitud indicando que el tratamiento de dichos residuos debía realizarse principalmente en Grøften, lugar específicamente designado a estos efectos.

41. En enero de 1995, Sydhavnens Sten & Grus reiteró su solicitud, pero se le notificó una denegación definitiva. Por tanto, sólo podía recoger y tratar los residuos de la construcción procedentes de los municipios limítrofes y no tenía, en principio, ningún acceso a los generados en el territorio del Municipio de Copenhague, aunque sus instalaciones estaban situadas allí.

42. En noviembre de 1995, Sydhavnens Sten & Grus interpuso un recurso contra el Municipio de Copenhague ante el Østre Landsret. Con carácter principal, reclama que el Municipio de Copenhague no se oponga a que la planta de recepción que ella explota traslade y trate los residuos de la construcción generados en el ámbito de este municipio. Con carácter subsidiario, pide que se obligue al Municipio de Copenhague a concederle la autorización solicitada en agosto de 1994.

43. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el Municipio de Copenhague puede, mediante ordenanzas municipales, excluir a las plantas de recepción técnicamente cualificadas del mercado del tratamiento de residuos no peligrosos de la construcción, alegando fundamentalmente que debe rentabilizarse el centro de tratamiento recientemente construido. Por ello, mediante resolución de 27 de mayo

de 1998, decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) ¿Debe interpretarse el artículo 90, en relación con los artículos 34 y 86 del Tratado CE —sin perjuicio de una eventual consideración del artículo 36 o de otros intereses dignos de protección, véase la primera cuestión, letra c)—, en el sentido de que se opone al establecimiento de un régimen municipal que, con el fin de garantizar un número suficiente de entregas de residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente destinados a su valorización (recovery), por parte de constructores privados a empresas especialmente seleccionadas para la utilización racional y económicamente rentable de los residuos, excluye a otras empresas de la recogida y recepción de residuos del mismo tipo procedentes del sector de la construcción dentro del territorio del municipio, aun cuando estas otras empresas han obtenido una autorización para el tratamiento de ese mismo tipo de residuos de conformidad con la Directiva 75/442/CEE, en su versión modificada por el artículo 10 de la Directiva 91/156?

b) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a):

¿Un régimen como el descrito en la primera cuestión, letra a), es contrario al artículo 90 del Tratado CE, en relación con los artículos 34 y 86 de dicho Tratado, si la normativa municipal en la que se basa establece que los residuos exportados o importados no están comprendidos en el ámbito de aplicación del régimen municipal a que se refiere la primera cuestión, letra a)?

c) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a):

¿El artículo 36 del Tratado, u otros intereses dignos de protección, tales como el interés en corregir en la fuente los daños y aplicar las posibilidades de tratamiento y eliminación requeridas —véase el artículo 130 R, apartado 2, del Tratado—, autoriza a un municipio a establecer un régimen como el descrito en la primera cuestión, letra a), cuando éste (y la obligación de los productores de residuos de cumplirlo) se justifica por el interés en fomentar una valorización de los residuos comprendidos en su ámbito de aplicación, con el objetivo, en especial, de garantizar la capacidad de tratamiento necesaria?

2) ¿Deben interpretarse las disposiciones del artículo 10 de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, en relación con los artículos 13 y 2, letra j), del Reglamento (CEE) nº 259/93, en el sentido de que obligan a las autoridades públicas a

tratar por igual a las empresas que han obtenido la autorización a que se refiere el artículo 10 respecto a la celebración de contratos relativos a la recepción y valorización de determinados residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente?

3) a) ¿El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, debe interpretarse en el sentido de que dicha disposición, y la facultad que atribuye para evitar los movimientos de residuos, permite un régimen municipal como el descrito en la primera cuestión, letra a), y, en ese contexto, habilita a los municipios de que se trata para prohibir el transporte de los residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente destinados a su valorización (recovery), cuando dicho transporte es contrario a un plan de gestión de residuos adoptado por el municipio?

b) ¿El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, debe interpretarse en el sentido de que las medidas adoptadas por un Estado miembro o por las autoridades competentes de ese Estado, que son necesarias para evitar los movimientos de residuos que no se ajusten a los planes de gestión de residuos establecidos por las autoridades, sólo tienen validez y pueden invocarse frente a los particulares o las empresas afectados por dichas medidas si la Comisión de las Comunidades Europeas ha sido informada de las mismas?»

III. Respuestas a las cuestiones

A. *Sobre la primera cuestión*

44. Mediante su primera cuestión, dividida en tres apartados, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si:

a) el artículo 90, en relación con el artículo 86, se opone a una normativa interna, como las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998, que, por razones de rentabilidad de las empresas elegidas, reserva principalmente la recogida y valorización de los residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente generados en el territorio del Municipio de Copenhague a una empresa determinada, especialmente habilitada o facultada, aunque otras empresas sean titulares de la autorización para el tratamiento de residuos del mismo tipo conforme a la Directiva 91/156;

b) el artículo 90, en relación con el artículo 34, se opone a una normativa como la de las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998, que no contiene disposiciones específicas sobre las exportaciones y las importaciones de residuos de la construcción o que prevé expresamente que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del régimen municipal;

c) el artículo 36 y el artículo 130 R, apartado 2, que formula el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, pueden justificar válidamente las restricciones a las normas de la competencia y al principio de libre circulación de mercancías respecto a los residuos no peligrosos destinados a la valorización, en la medida en que un Estado miembro afectado justifique las medidas adoptadas por motivos de rentabilidad de las empresas elegidas.

1. Sobre la aplicación de los artículos 90 y 86 del Tratado

45. Recordemos que el artículo 90, apartado 1, del Tratado prevé que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del Tratado y, en especial, a las relativas a la competencia. Esta disposición regula las relaciones entre los Estados miembros y las empresas privadas o públicas a las que conceden derechos especiales o exclusivos. Además, define las obligaciones impuestas al Estado.

46. La respuesta a la primera parte de la primera cuestión presupone que una situación como la expuesta por el órgano jurisdiccional remitente esté comprendida en el ámbito de aplicación personal y material del artículo 90, apartado 1, del Tratado. Procede por tanto examinar este extremo.

47. Sólo las «empresas» a las que un «Estado miembro» concede «derechos exclusivos» están comprendidas en el ámbito de aplicación personal del artículo 90, apartado 1, del Tratado. Examinemos si es éste el caso.

48. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se entiende por «empresa» «en el contexto del Derecho de la competencia [...] cualquier entidad que ejerza una actividad económica con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación». [13]

49. No cabe duda de que las entidades de que se trata en el procedimiento principal, y en especial RGS, ejercen una actividad económica, [14] ya que prestan un servicio a cambio de una remuneración. Por lo demás, este punto no da lugar a ninguna discusión. Por tanto, procede concluir que tales entidades deben considerarse empresas en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado.

50. Por lo que se refiere al destinatario de las obligaciones previstas en el artículo 90, apartado 1, del Tratado, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el concepto de «Estados miembros» «incluye, en este contexto, a las entidades públicas territoriales de ámbito regional,

13 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de septiembre de 1999, Albany International (C-67/96, Rec. p. I-5751), apartado 77, y las sentencias citadas en ese apartado.

14 — Por analogía, véase la sentencia de 25 de junio de 1998, Dusseldorp y otros (C-203/96, Rec. p. I-4075), y el punto 34 de las presentes conclusiones.

provincial o municipal en relación con las empresas "a las que [los Estados miembros] conceden derechos especiales o exclusivos" ». [15]

51. Pues bien, no se ha rebatido que las ordenanzas controvertidas fueron adoptadas por el Municipio de Copenhague. Se ha precisado que la normativa danesa en materia de medio ambiente delega en los municipios la competencia para regular el tratamiento de los residuos. Por tanto, debe considerarse que el Municipio de Copenhague es la entidad pública obligada a cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 90, apartado 1, del Tratado.

52. Queda por examinar si se han concedido derechos exclusivos a las empresas de que se trata. El Gobierno danés, [16] la Comisión y la demandante en el procedimiento principal estiman que las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998 les conceden tales derechos. Según ellos, dichos derechos exclusivos consisten en recibir y tratar los residuos de la construcción generados por los productores de residuos que operan en el territorio del Municipio de Copenhague. El Municipio de Copenhague lo niega y alega los contratos que concluyó con otras empresas y que se refieren tanto a la recepción como al tratamiento de los residuos de la construcción generados en su ámbito territorial. Alega, en especial, un contrato celebrado el 17 de marzo de 1992 con Farum Sten & Gruskompagni A/S. [17]

15 — Véase, en especial, la sentencia de 4 de mayo de 1988, Bodson (30/87, Rec. p. 2479), apartado 33.

16 — Véase el punto 2.1.1, *in fine*, de la traducción francesa de sus observaciones escritas.

17 — Véase el punto 44, segundo párrafo, de la traducción francesa de sus observaciones.

53. El Tratado no define el concepto de «derechos exclusivos». No obstante, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se consideran como tales los derechos concedidos con carácter exclusivo mediante una medida estatal a un número limitado de empresas en todo o en parte del territorio nacional.

54. Así, tal como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de marzo de 1983, Inter-Huiles y otros, [18] debía considerarse que una medida nacional como la contenida en la normativa francesa, que preveía expresamente que sólo las empresas titulares de una autorización otorgada por las autoridades nacionales competentes podrán dedicarse a las actividades de recogida y eliminación de aceites usados, concedía en favor de la empresa afectada un derecho exclusivo en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado.

55. De forma similar, en la sentencia de 10 de diciembre de 1991, Merci convenzionali porto di Genova, [19] el Tribunal de Justicia declaró que «una empresa portuaria que posee la exclusividad de la organización de las operaciones portuarias por cuenta de terceros, así como una compañía portuaria que posee la exclusividad de la realización de las operaciones portuarias deben ser consideradas como empresas a las que el Estado ha concedido derechos exclusivos, en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado». La exclusividad tenía su origen, en aquel asunto, en una disposición del Código de navegación italiano.

18 — Asunto 172/82, Rec. p. 555, apartado 15.

19 — Asunto C-179/90, Rec. p. I-5889, apartado 9.

56. El Tribunal de Justicia también consideró, en la sentencia de 19 de mayo de 1993, Corbeau,[20] que «una entidad como la Régie des postes, a la cual se concedió la exclusividad de la recogida, del transporte y de la distribución del correo, debe considerarse una empresa a la que el Estado miembro interesado ha concedido derechos exclusivos, a efectos del apartado 1 del artículo 90 del Tratado». Esta exclusividad resultaba de la legislación belga.

57. Del mismo modo, en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, denominada «La Crespelle»,[21] el Tribunal de Justicia estimó que «al someter la explotación de centros de inseminación a la correspondiente autorización y al prever que cada centro atienda a una zona determinada con carácter exclusivo, la legislación nacional les ha concedido derechos exclusivos».

58. Hemos visto que, en el presente asunto, las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998 establecen un régimen de recogida de residuos de la construcción para su valorización que implica la celebración, por el demandado en el procedimiento principal, de acuerdos con un número limitado de empresas para la recogida, recepción y tratamiento de residuos generados en su territorio. A causa de estas ordenanzas, las demás empresas, entre ellas Sydhavnens Sten & Grus, están excluidas de ese mercado. También se deduce de los autos que dichas ordenanzas sólo prevén una excepción que tiene por objeto garantizar los acuerdos de reciclado ya celebrados por los productores de residuos. Resulta, por tanto, que, desde la entrada en vigor de las ordenanzas controvertidas, sólo tres empresas elegidas por la autoridad municipal competente, principalmente RGS, están habilitadas para recoger, recibir y valorizar los residuos de la construcción no peligrosos generados en el ámbito territorial del Municipio de Copenhague.

59. El motivo esgrimido por el Municipio de Copenhague, según el cual de los documentos del procedimiento principal se deduce que, durante el período controvertido, había celebrado contratos sobre prestaciones análogas con otras empresas distintas de las habilitadas[22] con carácter especial y exclusivo, no permite desmentir este hecho. La existencia de derechos exclusivos se aprecia teniendo cuenta el contenido de la ley nacional en vigor o de cualquier disposición nacional obligatoria de carácter general, y no considerando prácticas concretas de una autoridad competente que pueden cuestionarse en todo momento y sin aviso previo.

60. Procede, por tanto, concluir, en esta fase de nuestra argumentación, que en un caso como el descrito en la resolución de remisión, las empresas que se benefician del derecho a recoger y valorizar los residuos de la construcción no peligrosos en una zona determinada son titulares de derechos exclusivos en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado.

20 — Asunto C-320/91, Rec. p. I-2533, apartado 8.
21 — Asunto C-323/93, Rec. p. I-5077, apartado 17.
22 — Apartados 2 y 3 de la página 44 (punto 2.1.1.) de la traducción francesa de las observaciones de la demandada en el procedimiento principal.

61. De lo que precede se desprende que hechos como los expuestos por el órgano jurisdiccional remitente están comprendidos en el ámbito de aplicación personal del artículo 90, apartado 1, del Tratado.

62. Examinemos ahora si tal supuesto está incluido en el ámbito de aplicación material del artículo 90, apartado 1, en relación con el artículo 86 del Tratado.

63. Recordemos que el artículo 90, apartado 1, regula las relaciones entre los Estados miembros y las empresas y se refiere a las obligaciones de los Estados, a los que prohíbe adoptar o mantener determinadas medidas contrarias a las disposiciones del Tratado. El artículo 86 «únicamente contempla los comportamientos contrarios a la competencia, adoptados por las empresas a iniciativa propia, y no las medidas estatales».[23] El Tribunal de Justicia ha estimado reiteradamente que el artículo 90, apartado 1, en relación con el artículo 86, tiene por objeto precisar los requisitos de aplicación de las normas de competencia previstos en el artículo 86 a empresas a las que los Estados miembros conceden derechos especiales o exclusivos y a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general.[24]

64. Para proceder a este examen, es necesario determinar en primer lugar si el artículo 86 es aplicable.

65. Los requisitos para la aplicación del artículo 86 son que la empresa considerada ocupe una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, que realice prácticas abusivas y que tales prácticas puedan obstaculizar el comercio intracomunitario. Abordemos estos tres requisitos.

66. En primer lugar, la aplicación del artículo 86 del Tratado presupone que la empresa considerada ocupe una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo.[25]

67. El Gobierno danés y el Municipio de Copenhague sostienen que compete exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar si las empresas de que se trata tienen una posición dominante en una parte sustancial del mercado común y que, en cualquier caso, la resolución de remisión no contiene suficientes datos para que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre tal cuestión. Destacan, además, que no se cumple dicho requisito en la medida en que, en especial, la exclusividad concedida a las empresas de que se trata en el mercado de la recepción y tratamiento de residuos de la construcción no peligrosos tiene vigencia en el Municipio de Copenhague y no en toda Dinamarca. Pues bien, según ellos, este mercado está lejos de

23 — Véase, en especial, la sentencia Corbeau, antes citada, apartado 10.

24 — Véase, por ejemplo, la sentencia Bodson, antes citada, apartado 16.

25 — Véanse, en especial, las sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979), apartado 28; de 18 de junio de 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925), apartado 31; Merci convenzionali porto di Genova, antes citada, apartado 14; Corbeau, antes citada, apartado 9; de 12 de febrero de 1998, Raso y otros (C-163/96, Rec. p. I-533), apartado 25, y de 18 de junio de 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Rec. p. I-3949), apartado 39.

representar una parte significativa del mercado danés.

68. Retomando los hechos expuestos por el órgano jurisdiccional remitente, que destaca que aproximadamente un tercio de los residuos de la construcción, que supone el 20 % del conjunto de los residuos de toda Dinamarca, se genera en la región de Copenhague, la demandante en el procedimiento principal subraya que el propio Municipio de Copenhague ha delimitado el mercado al crear una exclusividad en beneficio de tres empresas. Estas empresas son las únicas que operan en un mercado específico en el que ocupan una posición dominante colectiva. Por lo que se refiere al mercado pertinente, precisa que es el de la recepción y tratamiento de residuos de la construcción generados en el territorio del Municipio de Copenhague. Concluye que debe considerarse que dicho mercado constituye una parte sustancial del mercado común dada la importancia de la región de Copenhague.

69. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la posición dominante en el sentido del artículo 86 «se caracteriza [...] por una situación de predominio económico ocupada por una empresa, que permita a ésta obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado, facilitándole la posibilidad de un comportamiento independiente en un grado significativo respecto a sus competidores y sus clientes».[26] También resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que «la aplicación del artículo 86 no queda excluida por el hecho de que la inexistencia o la limitación de la competencia sea favorecida por disposiciones legales o reglamentarias».[27]

70. No obstante, en la sentencia Dusseldorp y otros, el Tribunal de Justicia precisó que debe considerarse que la concesión de derechos exclusivos en una parte sustancial del mercado confiere a la empresa beneficiaria una posición dominante en el sentido del artículo 86.[28] En aquel asunto, el órgano jurisdiccional remitente dudaba de la compatibilidad con el artículo 90, apartado 1, en relación con el artículo 86 del Tratado, de una normativa neerlandesa que concedía a una sola empresa el derecho a incinerar residuos peligrosos en la totalidad del territorio del Estado miembro.

71. De lo que antecede resulta que, ante derechos exclusivos concedidos a una empresa, la función del órgano jurisdiccional encargado de comprobar si existe una posición dominante consiste exclusivamente en verificar si dichos derechos se aplican en todo el mercado o en una parte sustancial del mismo.

72. Hemos expuesto anteriormente que, en un supuesto como el descrito por el órgano jurisdiccional remitente, en el que se concede a las empresas el derecho a recoger, recibir y valorizar con carácter exclusivo los residuos de la construcción no peligro-

26 — Véanse, en especial, las sentencias de 9 de noviembre de 1983, Michelin/Comisión (322/81, Rec. p. 3461), y Bodson, antes citada, apartado 26.

27 — Sentencia Bodson, antes citada, apartado 26.

28 — Sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, apartado 40; véanse, también, las sentencias antes citadas Corbeau, apartado 9, y Raso y otros, apartado 25, y las sentencias citadas en este último apartado.

sos generados en el territorio del Municipio de Copenhague, había que concluir que tales empresas eran titulares de derechos exclusivos.

73. Por tanto, después de determinar la naturaleza del producto o del servicio al que se refiere la exclusividad, para apreciar si las referidas empresas ocupan una posición dominante sólo queda por examinar si el territorio del Municipio de Copenhague representa una parte sustancial del mercado común. [29]

74. El Tribunal de Justicia ha estimado reiteradamente que la determinación del mercado pertinente debe realizarse «en el marco [de un] mercado que agrupa al conjunto de productos [o de servicios] que, en razón de sus características, son especialmente aptos para satisfacer necesidades permanentes y escasamente sustituibles por otros productos [u otros servicios]». [30] En el presente asunto, resulta del tenor de las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998 que se ha concedido a RGS la exclusividad de la recogida y valorización de residuos de la construcción no peligrosos generados en el Municipio de Copenhague. Debe deducirse de ello que el mercado pertinente es el de la recogida y valorización de este tipo de residuos generados en el Municipio de Copenhague.

75. El Gobierno danés y el Municipio de Copenhague sostienen que la parte del mercado en la que se aplica la exclusividad concedida a RGS no es una parte sustancial del mercado común e invocan, a este respecto, tres argumentos. El primero consiste en que un solo municipio no puede representar una parte sustancial del mercado. Esta alegación no me parece pertinente. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha estimado que la definición del mercado común o de una parte sustancial del mismo no depende del número de municipios afectados por la exclusividad, sino de la importancia de la población a la que se extiende la exclusividad y, por tanto, de la parte del mercado ocupada por la empresa o el grupo de empresas gracias a los derechos exclusivos concedidos. [31]

76. El segundo argumento del Gobierno danés y del Municipio de Copenhague, según el cual corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar los hechos, tampoco me parece fundado.

77. En efecto, aunque el Tribunal de Justicia ha estimado reiteradamente que «la existencia de la referida posición dominante depende de una valoración de hecho que incumbe al órgano jurisdiccional nacional», [32] también ha declarado que el artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE) establece una verdadera colaboración entre dos ordenamientos jurídicos distintos y que, en el marco de esta colaboración, su objetivo consiste en dar al órgano jurisdiccional nacional todos los

29 — Véase, en especial, la sentencia de 17 de julio de 1997, GT-Link (C-242/95, Rec. p. I-4449), apartado 36.

30 — Véase la sentencia Michelin/Comisión, antes citada, apartado 37.

31 — Sentencia Bodson, antes citada, apartado 28.

32 — *Ibidem*, apartado 29.

elementos útiles para resolver el litigio.[33] Éste es el caso cuando un órgano jurisdiccional nacional, que conoce de un litigio sobre prácticas restrictivas conforme al Derecho nacional, solicita que se interprete el artículo 86 del Tratado porque estima que puede plantearse un conflicto entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional.[34] Los hechos descritos por el órgano jurisdiccional nacional son determinantes en materia de competencia. No sólo permiten al Tribunal de Justicia apreciar si es competente,[35] sino también definir los conceptos contenidos en las normas comunitarias que implican efectos jurídicos especialmente definidos por ellas para que el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar el Derecho comunitario y de garantizar su cumplimiento pueda ejercer su función.[36] Además, sin la observancia de estos principios, quedaría sin contenido la función del Tribunal de Justicia que consiste en garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario y su primacía.

78. Está claro que el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete conceptos de Derecho comunitario y especialmente que le ayude a identificar un supuesto de abuso de posición dominante en el sentido del artículo 90, apartado 1, en relación con el artículo 86 del Tratado, no que dirima el litigio del procedimiento principal.

79. El Gobierno danés y el Municipio de Copenhague sostienen finalmente que la resolución de remisión prejudicial no contiene elementos suficientes para que el Tribunal de Justicia pueda apreciar si, en un supuesto como el descrito, la parte del mercado ocupada por las empresas titulares de derechos exclusivos constituye una parte sustancial del mercado común. Esta objeción me parece más fundada.

80. Es necesario destacar que, en efecto, la resolución de remisión expone que sólo alrededor de un tercio de los residuos de la construcción, que supone el 20 % de todos los residuos de Dinamarca, se genera en la región de Copenhague.

81. Pues bien, según el Gobierno danés y el Municipio de Copenhague, el territorio del Municipio de Copenhague sobre el que se extiende la exclusividad concedida por las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998 no coincide con el de la región de Copenhague. Por otro lado, las cifras presentadas por el órgano jurisdiccional remitente fueron cuestionadas en la vista, en especial, por el Municipio de Copenhague.

82. Puesto que los distintos intervinientes han proporcionado al Tribunal de Justicia informaciones contradictorias en la vista, nos parece difícil determinar si, en un supuesto como el descrito por el órgano jurisdiccional remitente, debe considerarse que RGS ocupa una posición dominante en una parte sustancial del mercado común. Pienso que el órgano jurisdiccional remi-

33 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de febrero de 1980, Vriend (94/79, Rec. p. 327), apartado 5, y de 22 de octubre de 1998, IN.CO.GE.'90 y otros (asuntos acumulados C-10/97 a C-22/97, Rec. p. I-6307), apartado 16.

34 — Véase la sentencia de 26 de noviembre de 1998, Bronner (C-7/97, Rec. p. I-7791), apartado 20.

35 — *Ibidem*, apartado 21.

36 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de junio de 1999, Piaggio (C-295/97, Rec. p. I-3735) en la que el órgano jurisdiccional remitente, al dudar sobre la calificación de una ayuda de Estado, solicitaba con carácter prejudicial que se interpretara este concepto para poder resolver el litigio de que conocía.

tente debe proceder a esta verificación; con el fin de ayudarle en esta tarea el Tribunal de Justicia puede precisar los elementos útiles para definir este concepto. [37]

83. Primeramente, procede subrayar que no es relevante que la exclusividad sólo afecte a un municipio si éste representa una parte sustancial del mercado de recogida, recepción y valorización de residuos de la construcción no peligrosos.

84. Para determinar si ese municipio representa una parte sustancial del mercado común, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si el territorio del Municipio de Copenhague coincide con el de la región de Copenhague. Si no es el caso, deberá verificar si el volumen de residuos de la construcción no peligrosos recogidos y valorizados en el territorio de este municipio en el que se aplica la exclusividad representa una parte sustancial del volumen de este tipo de residuos recogidos y valorizados en Dinamarca.

85. Si el órgano jurisdiccional remitente comprueba que se cumple este requisito, deberá examinar la concurrencia del segundo requisito, a saber, el ejercicio abusivo por parte de la empresa de su posición dominante.

86. Se plantea así el delicado problema de la relación entre las medidas nacionales que conceden derechos exclusivos y el carácter abusivo de la explotación de la posición dominante de la empresa beneficiaria de esos derechos. [38]

87. Puede plantearse legítimamente si, en el marco de la aplicación conjunta de los artículos 90 y 86 del Tratado, la mera constatación de la concesión de derechos exclusivos por una medida nacional no permitiría *automáticamente* concluir la existencia del abuso previsto en el artículo 86. Cabe pensar que el Tribunal de Justicia optó por la aplicación de la «teoría del abuso automático», [39] en especial, a la vista de las sentencias de 13 de diciembre de 1991, GB-Inno-BM; [40] Corbeau, [41] y de 27 de abril de 1994, Almelo y otros. [42] En efecto, según el Tribunal de Justicia, «un sistema de competencia no falseada como el previsto por el Tratado tan sólo [sería] posible si se [garantizara] la igualdad de oportunidades entre los diferentes agentes económicos». [43] Pues bien, retomando las palabras del Abogado Gene-

37 — Véase, en especial, la sentencia Bodson, antes citada, apartado 26; véanse, también, las sentencias Merci Convenzionali porto di Genova, apartado 15; Raso y otros, apartado 26, y Corsica Ferries France, apartado 38, antes citadas.

38 — Véase Blum/Logue: *State Monopolies under EC Law* (con relación al artículo 90), Wiley, 1998; Bredsgaard: «Article 90 of the EC treaty as a legal basis for liberalisation», *Justicia*, 1997, d. II, p. 1; Blum: «De Sacchi à Franzen en passant para La Crespelle: La jurisprudence récente de l'article 90», *G P eur.* nº 20, 11-13 de julio de 1999, p. 12; Charbit: «L'article 90 du traité CE: I Développement des années 1994-1995, II Revirement sur la doctrine de l'abus automatique», *Rev. dr. des aff. int.*, 1995, pp. 853 y 988; Chavrier: «La jurisprudence de la Cour de justice sur l'application de l'article 90 du traité de Rome», *CJEG*, 1995, p. 125; Chérot: «L'article 90 § 2 du traité CE après les arrêts de la CJCE du 23 octobre 1997 sur les monopoles d'importation d'électricité», *Rev. fr. dr. adm.*, 1998, p. 135; Edward/Hoskins: «Article 90: deregulation and EC laws: reflections arising from the XVI FIDE Conference», *Common Market Law Review*, nº 1/1995, p. 157, y Gardner: «The velvet revolution: Article 90 and the triumph of the free market in Europe's regulated sectors», *European Competition Law Review*, nº 2/1995, p. 78.

39 — Véase, en especial, Chavrier: Commentaire de l'article 86 du traité CE, antes citado.

40 — Asunto C-18/88, Rec. p. I-5941.

41 — Sentencia, antes citada, apartado 11.

42 — Asunto C-393/92, Rec. p. I-1477, apartado 44.

43 — Sentencia GB-Inno-BM, antes citada, apartado 25.

ral Sr. Tesauro, era evidente «que un monopolio o un régimen de derechos exclusivos o especiales puede no compaginarse perfectamente con un sistema basado en la libre competencia [...]». [44]

88. No obstante, en sentencias más recientes, el Tribunal de Justicia parece hacer una interpretación menos liberal, desde un punto de vista económico, del artículo 90 en relación con el artículo 86, que puede explicarse por el interés de conciliar las exigencias del Derecho de la competencia y la voluntad del constituyente comunitario de «tolerar» los monopolios de Estado.

89. A tenor de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «el simple hecho de crear una posición dominante mediante la concesión de derechos exclusivos, en el sentido del artículo 90, apartado 1, del Tratado, no es, como tal, incompatible con el artículo 86 del Tratado. Un Estado miembro sólo infringe las prohibiciones contenidas en estas dos disposiciones cuando la empresa de que se trata es inducida, por el simple ejercicio de los derechos exclusivos que le han sido conferidos, a explotar su posición dominante *de manera abusiva* o cuando esos derechos puedan crear una situación en la que dicha empresa sea inducida a cometer tales *abusos*». [45] En ocasiones, el Tribunal de Justicia ha añadido que «sería incompatible con las normas del Tratado toda medida de un Estado miembro que mantuviera en vigor una disposición legal que creara una situación en la que una empresa pública *tuviera* que infringir *necesariamente* lo dispuesto en el artículo 86 del Tratado». [46]

90. La apreciación de tales situaciones no siempre es fácil. [47] El Tribunal de Justicia ha precisado, no obstante, que la explotación abusiva de una posición dominante es un concepto objetivo. [48] En otras palabras, «puede existir una explotación abusiva [...] con independencia de cualquier elemento de culpa por parte de la empresa dominante». [49] El Tribunal de Justicia también ha subrayado que si una empresa actúa de forma totalmente autónoma, sin la intervención del Estado, el abuso de posición dominante será imputable a esta sola empresa y su comportamiento examinado bajo la perspectiva del artículo 86. Por el contrario, si el Estado interviene, el comportamiento de la empresa se examinará con arreglo a los artículos 90 y 86. [50]

91. Procede, además, precisar, que conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [51] no es relevante que el órgano jurisdiccional nacional no haya comprobado un abuso efectivo. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha estimado que toda empresa titular de derechos

44 — Punto 24 de sus conclusiones en el asunto Francia/Comisión (sentencia de 19 de marzo de 1991, C-202/88, Rec. p. I-1223).

45 — Véanse las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Albany International, antes citada, apartado 93 (el subrayado es mío); Brentjens' Handelsonderneming (asuntos acumulados C-115/97 a C-117/97, Rec. p. I-6025), apartado 93; Maatschappij Drijvende Bokken (C-219/97, Rec. p. I-6121), apartado 83, y las sentencias citadas en esos apartados, y la sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, apartado 61.

46 — Sentencia GT-Link, antes citada, apartado 33 (el subrayado es mío).

47 — Véase, por ejemplo, la sentencia Albany International, antes citada, apartados 96 y 97, en la que, a mi entender, el Tribunal de Justicia estimó que el abuso se desprendía de la mera comprobación de la existencia de una posición de monopolio.

48 — Sentencia de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión (85/76, Rec. pp. 461 y ss., especialmente p. 541).

49 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, en especial, el punto 126, en el asunto GT-Link, antes citado.

50 — Véanse, en especial, las sentencias Bodson, apartados 32 y 33; La Crespelle, apartados 20 y 21, y GT-Link, apartado 46, antes citadas.

51 — Véanse, en especial, las sentencias GB-Inno-BM, apartados 23 y 24, y Raso y otros, apartado 31, antes citadas.

exclusivos, que pueda falsear en su beneficio la igualdad de oportunidades entre los distintos operadores económicos por el mero ejercicio de su monopolio, está sometida a las prohibiciones de los artículos 90, apartado 1, y 86 del Tratado. [52]

92. La demandante en el procedimiento principal afirma que las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998, al conceder a las tres empresas de que se trata la exclusividad no sólo en el mercado de la valorización de los residuos de la construcción, sino también en el de su recogida, la privan de toda posibilidad de negocio en el mercado comunitario de la recogida de dichos residuos, por el mismo motivo, falsean de forma abusiva las normas de la competencia en ese mercado y le causan una desventaja competitiva.

93. Tales argumentos se me antojan pertinentes si el órgano jurisdiccional nacional confirma esta interpretación de la legislación nacional. Si se comprueba, en efecto, que las ordenanzas municipales conceden la exclusividad de la recogida de residuos solamente a tres empresas, de las cuales la principal es RGS, aunque permita a los productores de dichos residuos contratar su valorización con tal empresa o con terceros establecidos en el extranjero, entiendo que tal medida crearía una situación en la que RGS se vería necesariamente abocada a infringir lo dispuesto en el artículo 86 del Tratado.

94. Por «recogida», en el sentido de la Directiva sobre residuos, debe entenderse la gestión de residuos que sigue inmediatamente a la producción de los mismos [53] y que consiste en las operaciones de recoger, clasificar y/o agrupar los residuos para su transporte. Pues bien, si estas ordenanzas municipales reservan la exclusividad de la recogida de residuos de la construcción generados en el ámbito territorial del Municipio de Copenhague solamente a tres empresas, [54] ello tendría como consecuencia impedir a los productores de residuos la posibilidad de elegir los terceros con quienes podrían celebrar contratos para valorizar, *fuera de las fronteras nacionales*, los residuos que generan sus actividades. Estos productores estarían necesariamente obligados a dividir las fases de la operación entre distintas empresas. En efecto, tendrían que contratar imperativamente con RGS la recogida, clasificación y agrupamiento de los residuos después de la fase de su producción, a continuación con un transportista y finalmente con la empresa de reciclado de residuos situada en el extranjero. Sólo podrían elegirse libremente estas dos últimas empresas. De este modo, la referida disposición tendría necesariamente por efecto limitar de forma abusiva las normas sobre la competencia en el mercado común del tratamiento de residuos y restringir las posibilidades comerciales de los competidores que operan en dicho mercado.

95. Por esos motivos, entiendo que una normativa interna que imponga a los

52 — Véase, en especial, la sentencia Raso y otros, antes citada, apartado 29.

53 — Véanse mis conclusiones presentadas el 16 de septiembre de 1999 en el asunto Lirussi y Bizzaro (sentencia de 5 de octubre de 1999, asuntos acumulados C-175/98 y C-177/98, Rec. p. I-6881).

54 — Éste parece ser el caso según las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente, que fueron rebatidas por el Gobierno danés y el demandado en el procedimiento principal mediante una nota que siguió a la notificación del informe para la vista y en la vista.

productores de residuos la elección de los terceros contratantes para la realización de las operaciones destinadas a su valorización fuera de las fronteras nacionales infringe lo dispuesto en el artículo 90, apartado 1, en relación con el artículo 86.

96. Queda, finalmente, por examinar si el abuso de posición dominante comprobado puede afectar al comercio intracomunitario. [55] No obstante, debe señalarse que el cumplimiento de este tercer requisito no ha sido contemplado de forma sistemática por el Tribunal de Justicia. [56] Además, este Tribunal ha estimado que «para que se cumpla este requisito no es necesario que el comportamiento abusivo de que se trata haya afectado efectivamente a este comercio [...] [sino que] basta con demostrar que este comportamiento puede producir dicho efecto [...]». [57]

97. Según el Tribunal de Justicia, «para apreciar si el comercio entre los Estados miembros puede verse afectado por la explotación abusiva de una posición dominante en el sentido del artículo 86, es preciso tener en cuenta las consecuencias que para la estructura de la competencia efectiva en el mercado común pueden derivarse de ello. En materia de servicios, las referidas consecuencias pueden consistir [...] en organizar las actividades de la empresa o del grupo de empresas de tal manera que tengan por efecto la compartimentación del mercado común, obstaculizando de este modo la libre prestación de servicios, que constituye uno de los objetivos del Tratado». [58]

98. También corresponde efectuar esta apreciación de los hechos al órgano jurisdiccional remitente que es el único que puede comprobar si las actividades de las empresas que disfrutan de una situación de monopolio en una parte sustancial del territorio del Estado miembro de que se trata tienen, potencial o realmente, efectos sobre el comercio intracomunitario y, particularmente, sobre las normas de la competencia. Esta función consiste, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en «examinar si, en el caso que se le ha sometido, las actividades del grupo de empresas [titulares de derechos exclusivos con arreglo a las disposiciones legales] y la situación de monopolio que detentan sobre una parte importante del territorio de un Estado miembro tienen efectos sobre la importación de mercancías procedentes de otros Estados miembros o sobre la posibilidad, para las empresas competidoras establecidas en esos Estados miembros, de llevar a cabo prestaciones de servicios en el primer Estado miembro». [59]

99. Es evidente que un sistema que reserve principalmente a una empresa la recogida de residuos de la construcción destinados a

55 — Véanse, en especial, las sentencias Bodson, apartado 22; GB-Inno-BM, apartado 27, y GT-Link, apartado 44, antes citadas.

56 — Véanse, en especial, las sentencias Corbeau; La Crespelle; Corsica Ferries France; Raso y otros, y Dusseldorp y otros, antes citadas.

57 — Véase, en especial, la sentencia GT-Link, antes citada, apartado 44.

58 — Sentencia Bodson, antes citada, apartado 24.

59 — *Ibidem*, apartado 25.

la exportación, en una parte sustancial del mercado común, con carácter exclusivo, impide a las empresas establecidas en otros Estados miembros realizar este tipo de prestaciones de servicios en ese ámbito y, en consecuencia, puede afectar al comercio entre Estados miembros, en el sentido del artículo 86 del Tratado.

100. De lo que precede se desprende que una normativa interna, como la descrita anteriormente, debería considerarse contraria al artículo 90, apartado 1, en relación con el artículo 86 del Tratado.

101. Con carácter subsidiario, el Gobierno danés alega que el régimen establecido por las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998 está justificado con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Tratado.

102. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «dicha disposición puede invocarse para justificar una medida contraria al artículo 86 del Tratado adoptada en favor de una empresa a la que el Estado ha concedido derechos exclusivos, si dicha medida es necesaria para permitir a la empresa el cumplimiento de la misión específica a ella confiada y si no afecta al desarrollo de los intercambios de una forma contraria al interés de la Comunidad».[60]

103. No obstante, este Tribunal ha estimado que la aplicación del artículo 90, apartado 2, del Tratado exige que el Estado miembro defina con precisión el contenido de las obligaciones y restricciones impuestas en el marco de la misión particular que ha sido encomendada a la empresa a la que se conceden derechos especiales; que esas obligaciones sean específicas de dicha empresa y sus actividades; que guarden relación con el objeto del servicio de interés económico general de que se trate y que tengan como objetivo directo contribuir a satisfacer este interés.[61]

104. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar todo ello; no obstante, es necesario señalar que, en el presente procedimiento prejudicial, el Gobierno danés y el Municipio de Copenhague no han definido el contenido de las obligaciones y restricciones impuestas a RGS en el marco de la misión particular que le ha sido encomendada ni tampoco han expuesto la especificidad de esas tareas ni la relación con el objeto del servicio particular de que se trata.

105. Finalmente, incluso suponiendo que la tarea confiada a dicha empresa pueda

60 — Véase la sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, apartado 65, y las sentencias citadas en dicho apartado.

61 — Véase la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia (C-159/94, Rec. p. I-5815), apartados 65 a 69.

considerarse efectivamente una misión de interés económico general, el Tribunal de Justicia también ha estimado que corresponde al Gobierno nacional de que se trate demostrar, de forma suficiente para el órgano jurisdiccional nacional, que la concesión de derechos exclusivos es necesaria para cumplir la misión particular atribuida a la empresa y que, si no existiera la medida controvertida, la empresa no podría cumplir la tarea que le ha sido confiada. [62]

106. También aquí corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si se cumple dicha exigencia. Para ayudarle en esta función procede, no obstante, recordar que en la vista se precisó que, en el marco de las operaciones de valorización de residuos, la misión de RGS no presentaba particularidades o especificidades que no pudiera asumir otra empresa a la que no se hubieran concedido derechos exclusivos. Dicho de otro modo, se puso de manifiesto que la exclusividad concedida no estaba destinada a que RGS pudiera cumplir una misión particular que le había sido atribuida, sino a rentabilizar las inversiones realizadas para la creación de una planta de tratamiento de considerable envergadura. Además, el Municipio de Copenhague sostuvo haber celebrado contratos con otras empresas distintas de las habilitadas mediante las ordenanzas controvertidas para prestaciones análogas durante el período de que se trata. [63] Estos distintos elementos podrían, eventualmente, cuestionar la necesidad de las medidas nacionales adoptadas.

62 — *Ibidem*, apartado 101, y sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, apartado 67.

63 — Apartado 59 de las presentes conclusiones.

2. Sobre la aplicación de los artículos 90 y 34 del Tratado

107. Mediante la letra b) de la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si el artículo 90 en relación con el artículo 34 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa como la contenida en las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998.

108. Ya se ha señalado que el artículo 90 define las obligaciones de los Estados y prevé expresamente que deben cumplir las normas del Tratado respecto a las empresas a las que conceden derechos exclusivos. El Tribunal de Justicia ha resuelto en numerosas ocasiones que se aplique el artículo 90 en relación con los principios de la libre circulación de mercancías.

109. La demandante en el procedimiento principal sostiene que un régimen como el contemplado en las ordenanzas municipales controvertidas infringe las disposiciones del artículo 90 en relación con el artículo 34 del Tratado. Alega que, al reservar la exclusividad de la recogida de residuos de la construcción generados en el territorio del Municipio de Copenhague solamente a las empresas habilitadas, dicho régimen tiene por efecto dificultar las exportaciones de tales mercancías.

110. No cabe duda de que los residuos son productos cuya circulación, con arreglo al artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), [64] no debe, en principio, obstaculizarse y que la normativa controvertida no regula directamente los intercambios de mercancías, sino que establece un monopolio de prestación de servicios.

111. Aunque, conforme a reiterada jurisprudencia, el artículo 34 contempla los intercambios de mercancías y no el monopolio de prestación de servicios, [65] no obstante, el Tribunal de Justicia ha precisado que «no puede excluirse la eventualidad de que un monopolio de prestación de servicios pueda tener una influencia indirecta sobre los intercambios de mercancías entre los Estados miembros, en particular cuando el monopolio de prestación de ciertos servicios constituido por una empresa o por un conjunto de empresas conduzca a una discriminación de los productos importados en relación con los productos de origen nacional». [66]

112. Según el Tribunal de Justicia, una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación, prohibida por el artículo 34 del Tratado, es una medida nacional «que [tiene] por objeto o efecto restringir específicamente las corrientes de exportación y establecer, de este modo, una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación, con el fin de proporcionar una ventaja particular a la producción nacional o al mercado interior del Estado interesado». [67]

113. En la sentencia Inter-Huiles y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia estimó que una normativa como la regulación francesa controvertida contenía implícitamente una prohibición de exportar al extranjero aceites usados recogidos en el territorio nacional en la medida en que las empresas autorizadas para su recogida estaban obligadas a entregar los referidos aceites a las empresas autorizadas para eliminarlos y éstas debían imperativamente tratarlos en sus propias instalaciones. El Tribunal de Justicia concluía que tal normativa era contraria a lo dispuesto en los artículos 90 y 34.

114. Ciertamente, las ordenanzas municipales de 1992 y de 1998 no contienen ninguna disposición que prohíba la exportación de residuos y no tienen por objeto regular los intercambios de mercancías con los demás Estados miembros.

115. No obstante, si dichas ordenanzas establecen un monopolio de la recogida de residuos en la forma denunciada por la demandante en el procedimiento principal —en todo caso, corresponde al órgano

64 — Véase, en especial, la sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión/Bélgica (C-2/90, Rec. p. I-4431), apartado 28.

65 — Véase, en especial, la sentencia de 28 de junio de 1983, Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (271/81, Rec. p. 2057).

66 — Véase la sentencia Bodson, antes citada, apartado 10.

67 — Véanse, en especial, las sentencias Inter-Huiles y otros, apartado 12, y Dusseldorp y otros, apartado 40, antes citadas.

jurisdiccional nacional comprobarlo— considero que pueden tener por efecto restringir las exportaciones y establecer una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación que podría proporcionar una ventaja particular al mercado interior del Estado interesado.

116. En efecto, el productor de residuos que quiera exportarlos fuera del territorio nacional para su valorización está obligado a contratar con un mayor número de intermediarios que si decidiera valorizar los residuos en Copenhague, puesto que, en ese caso, sólo contrataría con RGS y con un transportista de su elección. El hecho de obligar a dividir las distintas fases de la operación entre varios contratantes puede comportarle costes suplementarios y, por este motivo, disuadirle de negociar en el extranjero.

117. En consecuencia, debe concluirse que una normativa como la denunciada por la demandante en el procedimiento principal puede infringir el artículo 90, en relación con el artículo 34.

3. Sobre la aplicación de los artículos 36 y 130 R, apartado 2, del Tratado

118. El órgano jurisdiccional remitente solicita, finalmente, que se dilucide si un Estado miembro que adopte medidas nacionales que tengan por objeto conceder a empresas derechos exclusivos en materia de recogida y valorización de residuos no peligrosos con una finalidad exclusivamente económica puede invocar válidamente los artículos 36 y 130 R, apartado 2, del Tratado.

119. Es cierto que, de forma reiterada, el Tribunal de Justicia ha considerado que la protección del medio ambiente puede legitimar determinadas restricciones o exclusiones a la hora de aplicar las normas sobre la competencia, [68] así como ciertas limitaciones al principio de libre circulación de mercancías. [69]

120. No obstante, en la sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia estimó que el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, previsto en el artículo 130 R, apartado 2, del Tratado no puede invocarse legítimamente para restringir los movimientos de residuos peligrosos destinados a la valorización. [70] Esta conclusión debe ser válida *a fortiori* por lo que se refiere a la valorización de los residuos no peligrosos como en el presente caso.

68 — Véanse, en especial, las sentencias Corbeau; Almelo y otros, antes citadas, y de 18 de marzo de 1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, Rec. p. I-1547).

69 — Véanse, en especial, las sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU (240/83, Rec. 531); de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca (302/86, Rec. p. 4607), y de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage (C-37/92, Rec. p. I-4947).

70 — Apartado 49.

121. Destaquemos que el artículo 130 T del Tratado también autoriza a los Estados miembros a mantener y adoptar medidas de mayor protección siempre que tales medidas estén justificadas principalmente, o exclusivamente, por el interés de proteger eficazmente el medio ambiente.

122. No obstante, es necesario señalar que los argumentos presentados por el demandado en el procedimiento principal y por el Gobierno danés se refieren a la rentabilidad de las empresas beneficiarias de derechos exclusivos y a los costes que deben asumir.

123. Pues bien, el Tribunal de Justicia ha estimado que objetivos de carácter meramente económico no pueden justificar un obstáculo al principio fundamental de la libre circulación de mercancías [71] ni a las normas sobre la competencia. [72]

124. En consecuencia, procede concluir que los artículos 36, 130 R y 130 T del Tratado no permiten, en circunstancias como las de este asunto, justificar ni un obstáculo al principio de libre circulación ni una restricción de las normas sobre la competencia.

B. *Sobre la segunda cuestión*

125. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare si las disposiciones de la Directiva sobre residuos, en particular, su artículo 10, deben interpretarse en el sentido de que imponen a los Estados miembros celebrar contratos sobre la recepción y valorización de residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente con todas las empresas que cumplan los requisitos de la Directiva sobre residuos.

126. Todos los intervinientes, excepto la demandante en el procedimiento principal, sostienen que tal interpretación no resulta ni del tenor de las disposiciones de la Directiva sobre residuos ni de su finalidad.

127. La Directiva sobre residuos no contiene ninguna norma que exija eliminar las distorsiones de la competencia. Su finalidad consiste claramente en proteger el medio ambiente y la salud humana. [73] Además, de la interpretación del artículo 4, en relación con el artículo 10 de la Directiva sobre residuos, se desprende que los Estados miembros están obligados a velar por que las empresas que se dedican a operaciones

71 — Véanse, en especial, las sentencias de 28 de abril de 1998, Decker (C-120/95, Rec. p. I-1831), apartado 39, y Dusseldorp y otros, antes citada, apartado 50.

72 — Véase la sentencia Dusseldorp y otros, antes citada.

73 — Véanse, en especial, los considerandos primero, segundo y tercero de la Directiva sobre residuos.

de valorización de residuos cumplan las exigencias de protección del medio ambiente previstas en esa norma. A tal efecto, la autoridad competente especialmente designada por el Estado deberá conceder una autorización (artículos 6 y 10 de la Directiva sobre residuos).

128. El Tribunal de Justicia también ha estimado que «la armonización prevista por el artículo 1 de la Directiva [sobre residuos] tiene por objeto principal asegurar, con el designio de proteger el medio ambiente, la eficacia de la gestión de los residuos en la Comunidad, sea cual fuere su origen, y sólo accesoriamente tiene efectos en las condiciones de competencia y de los intercambios». [74]

129. Puesto que la finalidad de la Directiva no es armonizar las condiciones de competencia interna entre las empresas, sino solamente establecer un sistema armonizado de procedimientos por el que pueda limitarse la circulación de residuos por razones de protección del medio ambiente y obligar a las empresas que ejerzan determinadas actividades relacionadas con los residuos a cumplir normas específicas teniendo en cuenta las exigencias medioambientales, su artículo 10 no puede interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros celebrar contratos sobre la recepción y la valorización de residuos de la construcción no peligrosos con todas las empresas que respeten los requisitos de la Directiva sobre residuos.

74 — Sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939), apartado 20.

C. *Sobre la tercera cuestión*

130. La tercera cuestión, dividida en dos apartados, también se refiere a la interpretación de la Directiva sobre residuos. Se solicita al Tribunal de Justicia que determine si su artículo 7 debe interpretarse en el sentido de que permite que una normativa nacional prohíba los movimientos de residuos no peligrosos destinados a la valorización, que sean contrarios al plan de gestión que establece. Asimismo, se pregunta si es necesario que el Estado que ha adoptado dicha normativa informe de ello a la Comisión como requisito previo para que produzca efectos jurídicos respecto a los particulares.

131. Procede destacar que se entiende por «movimientos de residuos», en el sentido de la Directiva sobre residuos, las exportaciones o importaciones de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, y no los movimientos de residuos en el interior de un Estado miembro.

132. Ésta es la razón por la que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento dispone que el sistema comunitario de traslado de residuos entre Estados miembros que prevé no se aplica a los traslados de residuos que tienen lugar en el interior de un Estado miembro. Por esta misma razón el artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión y a los demás Estados miembros cuando adopten medidas destinadas a restringir los

movimientos de residuos. En efecto, no se ve claramente cuál sería la utilidad de imponer a los Estados el cumplimiento de esta obligación cuando las medidas que hayan adoptado no tengan ninguna incidencia, ni directa ni indirecta, ni potencial ni efectiva, en las relaciones de un Estado miembro con los demás Estados miembros.

133. Del mismo modo, en la medida en que un Estado miembro no adopte ninguna medida que tenga por efecto prohibir los movimientos de residuos en el interior de la Comunidad, no parece útil ni necesario informar de ello a la Comisión.

134. De lo que antecede se desprende que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos debe interpretarse en el sentido de que se aplica a una normativa nacional que pueda producir efectos en los intercambios intracomunitarios. [75]

135. Hay que entender que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos se enmarca en la cláusula de salvaguardia formulada en el artículo 130 T del Tratado que, no es ocioso recordar, prevé que «las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión».

136. El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 130 T presupone la aplicación de disposiciones basadas en los artículos 130 R y 130 S del Tratado, a saber, la ejecución de acciones específicas en favor del medio ambiente, y no se aplica en el caso de medidas adoptadas sobre otra base jurídica, aunque su motivación sea de orden medioambiental.

137. Pues bien, la Directiva sobre residuos está efectivamente basada en el artículo 130 S del Tratado [76] y el Tribunal de Justicia ha estimado que tiene por objeto garantizar, en interés de la protección del medio ambiente, la eficacia de la gestión de los residuos en la Comunidad. [77] Por tanto, es preciso que los Estados miembros puedan aplicar el artículo 130 T para adoptar o mantener medidas nacionales más protectoras del medio ambiente que las establecidas por la Directiva sobre residuos o por el Reglamento nº 259/93. También es necesario que los intereses de protección del medio ambiente estén suficientemente caracterizados. En efecto, el Tribunal de Justicia estimó en la sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, que, en principio, los Estados miembros no pueden restringir ni prohibir los movimientos de residuos desti-

75 — Véanse los puntos 113 y 114 de las presentes conclusiones.

76 — Véase el punto 15 de las presentes conclusiones.

77 — Véase la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 20.

nados a la valorización. No obstante, para matizar esta jurisprudencia, pensamos que deberían aceptarse excepciones en casos especiales y suficientemente caracterizados. Así, sería preciso que un Estado miembro que justifique que los movimientos de residuos en una zona particularmente protegida tendrían consecuencias graves o irreversibles para el medio ambiente estuviera facultado para restringir o prohibir la circulación de residuos contraria a dicho interés.

138. Procede concluir, para responder a la primera parte de la tercera cuestión, que un Estado miembro tiene la facultad de mantener o adoptar medidas nacionales para proteger los intereses superiores del medio ambiente.

139. El órgano jurisdiccional remitente solicita, además, que se dilucide si un particular puede invocar directamente las disposiciones del artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos para oponerse a la aplicación de una medida nacional que infrinja lo dispuesto en dicho artículo. En otras palabras, pregunta si el artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos tiene efecto directo.

140. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que sólo «las disposiciones de una Directiva [que] parecen ser, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas [...] si no se han adoptado dentro del plazo prescrito medidas de aplicación, pueden ser invocadas contra cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva, o en la medida en que definen derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado». [78]

141. El artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos prevé que las medidas nacionales de mayor protección adoptadas por el Estado deben comunicarse a la Comisión para su información. Está claro que dicha disposición permite un margen muy amplio de apreciación al Estado que puede decidir libremente no sólo adoptar una medida de salvaguardia, sino también el contenido de dicha cláusula. Por ello, no puede reconocerse al artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre residuos un efecto directo.

142. Procede, por tanto, responder que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva no concede directamente a los particulares derechos que puedan invocar ante el Estado.

78 — Sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), apartado 25; véase, también, la sentencia de 25 de febrero de 1999, Carbonari y otros (C-131/97, Rec. p. I-1103).

Conclusión

143. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo que se responda como sigue a las cuestiones planteadas por el Østre Landsret (Dinamarca):

«1) a) El artículo 90 del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE), en relación con el artículo 86 del Tratado CE (actualmente artículo 82 CE), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa interna que reserva, por motivos estrictamente económicos, la recogida y valorización de residuos de la construcción no peligrosos para el medio ambiente generados en una parte sustancial del mercado común a empresas especialmente habilitadas o facultadas, aunque otras empresas sean titulares de una autorización para el tratamiento de residuos del mismo tipo conforme a la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE sobre residuos.

b) El artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 34 del Tratado CE (actualmente artículo 29 CE, tras de su modificación), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa interna como la descrita anteriormente que tiene por efecto restringir las exportaciones y establecer una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación que pueda proporcionar una ventaja particular al mercado interior del Estado interesado.

c) El artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación) y el artículo 130 R, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, apartado 2, tras su modificación), que establece el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, deben interpretarse en el sentido de que no permiten justificar restricciones de las normas sobre la competencia y del principio de libre circulación de mercancías en el caso de residuos no peligrosos destinados a la valorización, en la medida en que el Estado miembro de que se trate

justifique las medidas adoptadas por la necesidad de garantizar la capacidad de tratamiento de las empresas autorizadas.

2) La Directiva 91/156 debe interpretarse en el sentido de que no impone a los Estados miembros celebrar contratos sobre la recepción y valorización de residuos de la construcción no peligrosos con todas las empresas que cumplan los requisitos que establece.

3) El artículo 7, apartado 3, de la Directiva antes citada debe interpretarse en el sentido de que establece una cláusula de salvaguardia que permite a los Estados miembros adoptar planes de gestión de residuos más severos que lo que exige la Directiva mencionada, con el único objetivo de proteger los intereses superiores del medio ambiente. El artículo 7, antes citado, no concede directamente a los particulares derechos que puedan invocar contra los Estados miembros.»