



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 30 de marzo de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Residuos — Directiva 2008/98/CE — Recuperación de los costes de la gestión de residuos — Principio de quien contamina paga — Concepto de “poseedores de residuos” — Precio exigido por la gestión de los residuos — Tasa especial destinada a financiar inversiones de capital»

En el asunto C-335/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal municipal de Velika Gorica, Croacia), mediante resolución de 3 de junio de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de junio de 2016, en el procedimiento entre

VG Čistoća d.o.o.

y

Đuro Vladika,

Ljubica Vladika,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente) y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de **VG Čistoća d.o.o.**, por el Sr. Ž. Galeković, direktor;
- en nombre del Gobierno croata, por el Sr. T. Galli, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Sanfrutos Cano y el Sr. M. Mataija, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

* Lengua de procedimiento: croata.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del principio de quien contamina paga y del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre VG Čistoča d.o.o., empresa municipal de gestión de residuos, y el Sr. Đuro Vladika y la Sra. Ljubica Vladika, usuarios de un servicio de gestión de residuos, que tiene por objeto el pago de facturas relativas a la recogida y la gestión de residuos municipales, correspondientes al período comprendido entre octubre de 2013 y septiembre de 2014.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El considerando 1 de la Directiva 2008/98 tiene el siguiente tenor:

«La Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos [(DO 2006, L 114, p. 9)] establece el marco legislativo para la manipulación de residuos en la Comunidad. En ella se definen conceptos clave como residuos, valorización y eliminación y se establecen los requisitos esenciales para la gestión de residuos, en particular la obligación de que las entidades o empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos tengan una autorización o estén registradas, la obligación de que los Estados miembros tengan planes de gestión de residuos, y otros principios fundamentales, como la obligación de manipular los residuos de manera que no causen un impacto negativo en el medio ambiente y la salud, el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos y, de conformidad con el principio “quien contamina paga”, el requisito de que los costes de la eliminación de los residuos recaiga sobre el poseedor de los residuos o el anterior poseedor, o el productor del producto del que proceden los residuos.»
- 4 El considerando 8 de la Directiva 2008/98 prevé:

«Por lo tanto, es necesario revisar la Directiva [2006/12] con objeto de aclarar conceptos clave, como las definiciones de residuos, valorización y eliminación, reforzar las medidas que deben tomarse respecto a la prevención de residuos, introducir un enfoque que tenga en cuenta no sólo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales, y centrar los esfuerzos en disminuir el impacto en el medio ambiente de la generación y gestión de residuos, reforzando así el valor económico de los residuos. Considerando además que es importante favorecer la valorización de los residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales. En aras de una mayor claridad y legibilidad debe derogarse la Directiva [2006/12] y sustituirse por una nueva directiva.»
- 5 Los considerandos 25 y 26 de la Directiva 2008/98 indican:

«(25) Es conveniente que los costes se asignen de tal manera que reflejen el coste real que suponen para el medio ambiente la generación y la gestión de residuos.

(26) El principio de quien contamina paga es un principio rector a escala europea e internacional. El productor de los residuos y el poseedor de los residuos debe[n] gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana.»

6 El artículo 3 de esta Directiva establece lo siguiente:

«A los efectos de la presente Directiva se entiende por:

[...]

- 5) “productor de residuos”: cualquier persona cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos;
- 6) “poseedor de residuos”: el productor de residuos o la persona física o jurídica que esté en posesión de residuos;

[...]

- 9) “gestión de residuos”: la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente;
- 10) “recogida”: operación consistente en juntar residuos, incluida su clasificación y almacenamiento iniciales con el objeto de transportarlos a una instalación de tratamiento de residuos;
- 11) “recogida separada”: la recogida en la que un flujo de residuos se mantiene por separado, según su tipo y naturaleza, para facilitar un tratamiento específico;

[...]

- 14) “tratamiento”: las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación;

[...]

- 17) “reciclado”: toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad. Incluye la transformación del material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno;

[...]»

7 El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/98 dispone:

«Los Estados miembros tomarán las medidas que procedan para fomentar la reutilización de los productos y las actividades de preparación para la reutilización, promoviendo el establecimiento y apoyo de redes de reutilización y reparación, el uso de instrumentos económicos, los requisitos de licitación, los objetivos cuantitativos u otras medidas.

Los Estados miembros tomarán medidas para fomentar un reciclado de alta calidad y, a este fin, establecerán una recogida separada de residuos, cuando sea técnica, económica y medioambientalmente factible y adecuada, para cumplir los criterios de calidad necesarios para los sectores de reciclado correspondientes.

[...]»

8 El artículo 14 de esta Directiva establece:

«1. De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos.

2. Los Estados miembros podrán decidir que los costes relativos a la gestión de los residuos tengan que ser sufragados parcial o totalmente por el productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto puedan compartir los costes.»

9 El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán 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.»

Derecho croata

10 El artículo 20, apartado 1, de la Zakon o komunalnom gospodarstvu (Ley sobre la gestión de los servicios municipales), en su versión en vigor en el momento de los hechos del litigio principal, dispone:

«Los precios de los servicios municipales permitirán financiar la realización de las siguientes actividades municipales:

[...]

4. el mantenimiento de la limpieza por lo que respecta a la recogida y el transporte de los residuos municipales,

5. el vertido de los residuos municipales

[...]»

11 El artículo 4 de la Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Ley sobre la gestión sostenible de residuos) establece:

«(1) A efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

10. “actividad de recogida de residuos”: los procedimientos de recogida normal y de recogida de urgencia de residuos, así como el procedimiento de recogida de residuos en los centros de reciclaje;

[...]

39. “poseedor de residuos”: el productor de residuos o la persona física o jurídica que los tenga en su posesión;

[...]

48. “productor de residuos”: cualquier persona cuya actividad produce residuos y/o que efectúa operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de composición o de naturaleza de esos residuos;

[...]»

12 El artículo 6, apartado 1, de dicha Ley establece que la gestión de residuos se basa en el respeto de los principios derivados del Derecho nacional, del acervo de la Unión y del Derecho internacional en materia de protección del medio ambiente y, en particular, en el principio de quien contamina paga, según el cual, «el productor de residuos, el poseedor precedente de los residuos, o el poseedor de los residuos cargará con los costes de las medidas de gestión de residuos y será financieramente responsable de la aplicación de las medidas destinadas a reparar los daños que estos últimos hayan causado o hayan podido causar».

13 El artículo 6, apartado 2, de la Ley sobre la gestión sostenible de residuos dispone:

«Los costes vinculados a la gestión de residuos serán soportados por el fabricante del producto que generó los residuos o por el productor de los residuos.»

14 A tenor del artículo 28 de la misma Ley:

«(1) La colectividad local estará obligada a garantizar en su territorio:

[...]

2. La recogida separada de los residuos de papel, metal, vidrio, plástico y textil, así como de residuos municipales que estorban (residuos voluminosos);

[...]»

15 El artículo 30 de la Ley sobre la gestión sostenible de residuos, titulado «Servicio público de recogida de residuos municipales en forma de mezcla y de residuos municipales biodegradables», establece:

«(1) El servicio público de recogida de residuos municipales en forma de mezcla y de residuos biodegradables comprenderá la recogida de dichos residuos generados por los diferentes usuarios, por medio de contenedores en la zona de prestación de servicios de que se trate, y su transporte hasta la persona habilitada para llevar a cabo su tratamiento.

[...]

(6) El usuario del servicio, al que se hace referencia en el apartado 4 del presente artículo, estará obligado a:

[...]

3. cargar con los costes de la gestión de los residuos municipales a prorrata de la cantidad de residuos entregada al prestador del servicio.»

16 El artículo 33 de la mencionada Ley dispone:

«(1) El prestador de servicios calculará el precio del servicio público contemplado en el artículo 30, apartado 1, de la presente Ley con arreglo a una modalidad que garantice la aplicación del principio de “quien contamina paga”, una explotación económica viable y la seguridad, la regularidad y la calidad del servicio prestado de conformidad con las disposiciones de la presente Ley [...]

(2) El prestador de servicios facturará al usuario el servicio público contemplado en el artículo 30, apartado 1, de la presente Ley a prorrata de la cantidad de residuos entregada durante el período de contabilización, basándose este criterio cuantitativo en la masa de residuos entregados o en el volumen de los contenedores de residuos y el número de veces que dichos contenedores son vaciados, de conformidad con la decisión contemplada en el artículo 30, apartado 7, de la presente Ley.

[...]

(4) El prestador de servicios incluirá los costes siguientes en el precio del servicio público contemplado en el artículo 30, apartado 1, de la presente Ley: los costes de adquisición y mantenimiento de los equipos de recogida de residuos, los costes de transporte de los residuos, los costes de tratamiento de los residuos y los demás costes prescritos por el Reglamento al que se hace referencia en el artículo 29, apartado 10, de la presente Ley.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 El litigio principal atañe al requerimiento por parte de VG Čistoća a los Sres. Vladika para que paguen las facturas relativas a la gestión de residuos domésticos correspondientes al período comprendido entre octubre de 2013 y septiembre de 2014, que ascienden cada mes a 78,61 kuna croatas (HRK) (aproximadamente 10,54 euros).
- 18 Los demandados en el litigio principal 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, que tiene por objeto financiar las inversiones de capital realizadas por la empresa de gestión de los residuos con vistas a operaciones de reciclado. En cambio, los demandados no se oponen al pago de la parte de las facturas adeudada en concepto de recolección y eliminación de los residuos efectivamente generados y retirados.
- 19 VG Čistoća interpuso una demanda ante el Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal municipal de Velika Gorica, Croacia) con el fin de obtener el pago de las cantidades adeudadas por los Sres. Vladika.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente precisa que estos últimos sólo disponen de contenedores de 120 litros y que VG Čistoća prepara, para la facturación de sus servicios de gestión de residuos, una liquidación mensual por la retirada de residuos en función del volumen de los contenedores utilizados. Por tanto, dicha sociedad lleva a cabo una facturación basada en el volumen de los contenedores vaciados y no en el peso de los residuos efectivamente generados por los demandados en el litigio principal.
- 21 El referido órgano jurisdiccional estima que, con el fin de garantizar el respeto del principio de igualdad, la demandante en el litigio principal debería prever un dispositivo de recogida que permita facturar únicamente los residuos efectivamente generados por los usuarios. Asimismo, considera que deberían ponerse a disposición de los usuarios contenedores especiales para el almacenamiento de residuos que vayan a ser objeto de una recogida específica (papeles, plásticos, residuos mixtos). El órgano jurisdiccional remitente añade que no debería obligarse a pagar a los usuarios por el vertido de residuos mediante reciclado. Por tanto, dicho tribunal plantea sus dudas acerca de si los usuarios deben pagar por todos los conceptos que figuran en las facturas emitidas en relación con la gestión de los residuos municipales.

- 22 En estas circunstancias, el Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal municipal de Velika Gorica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Cómo se calcula el precio por la recogida y retirada de residuos domésticos con arreglo al Derecho de la Unión? ¿Cómo pagan los ciudadanos de la Unión las facturas por la recogida y retirada de los residuos municipales, esto es, pagan por la recogida y retirada de los residuos municipales con arreglo al volumen de los cubos o contenedores vaciados o en función del volumen de basura recogida, y pagan además alguna tasa?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 23 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 14 y 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prevé, por una parte, que los usuarios del servicio de tratamiento de residuos paguen un precio calculado sobre la base del volumen del contenedor puesto a su disposición y no en función del peso de los residuos efectivamente recogidos y, por otra parte, que esos usuarios abonen una tasa suplementaria, cuya recaudación se destina a financiar las inversiones necesarias para el tratamiento de los residuos recogidos.
- 24 En virtud del artículo 14 de la Directiva 2008/98 y de acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos. Esta obligación económica incumbe a dichos poseedores por el hecho de haber contribuido a la generación de tales residuos (véanse, por analogía, las sentencias de 24 de junio de 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, apartado 77, y de 16 de julio de 2009, *Futura Immobiliare y otros*, C-254/08, EU:C:2009:479, apartado 45).
- 25 Por lo que respecta a la financiación del coste de la gestión y de la eliminación de los residuos urbanos, en la medida en que se trata de un servicio que se presta colectivamente a un conjunto de «poseedores», los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 15 de la Directiva 2008/98, a cerciorarse de que, en principio, todos los usuarios de dicho servicio, en su condición de «poseedores» en el sentido del artículo 3 de dicha Directiva, soporten colectivamente el coste global de la eliminación de los residuos (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2009, *Futura Immobiliare y otros*, C-254/08, EU:C:2009:479, apartado 46).
- 26 En el estado actual del Derecho de la Unión, no existe ninguna normativa adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE 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, a elección del Estado miembro de que se trate, indistintamente mediante una tasa, un canon o cualquier otra modalidad. En estas condiciones, recurrir a criterios de facturación basados en el volumen del contenedor puesto a disposición de los usuarios, en función, en particular, de la superficie de los bienes inmuebles que ocupan y de su afectación, puede permitir calcular los costes de la eliminación de dichos residuos y repartirlos entre los distintos poseedores, en la medida en que este parámetro puede influir directamente en el importe de tales costes (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2009, *Futura Immobiliare y otros*, C-254/08, EU:C:2009:479, apartados 48 y 50).
- 27 Por consiguiente, en el estado actual del Derecho de la Unión, no cabe considerar contraria al artículo 14 y al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece, a efectos de la financiación de la gestión y eliminación de los residuos urbanos, un precio calculado sobre la base de una evaluación del volumen

de residuos generado y no sobre la base del peso de los residuos realmente generado y entregado para su recogida (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, EU:C:2009:479, apartado 51).

- 28 Lo mismo ocurre por lo que atañe al establecimiento de una tasa suplementaria, que tiene por objeto financiar las inversiones necesarias para el tratamiento de residuos, incluido su reciclado.
- 29 En efecto, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que los productores de residuos participen colectivamente en las inversiones necesarias para cumplir los objetivos fijados en el artículo 11, apartado 1, en el artículo 14 y en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, por el hecho de haber contribuido a la generación de los residuos (véanse, por analogía, las sentencias de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, apartado 77, y de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, EU:C:2009:479, apartado 46).
- 30 Si bien en la materia y en el estado actual del Derecho de la Unión, las autoridades nacionales competentes disponen de un amplio margen de apreciación por lo que se refiere a la determinación de las modalidades de cálculo de los precios, tales como los costes de la gestión de residuos y la tasa suplementaria controvertidos en el litigio principal, incumbe, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente comprobar, basándose en los elementos de hecho y de Derecho que se le han presentado, si el precio requerido y dicha tasa suplementaria llevan a imputar a determinados «poseedores» unos costes manifiestamente desproporcionados respecto de los volúmenes o de la naturaleza de los residuos que pueden generar (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, EU:C:2009:479, apartados 55 y 56).
- 31 A estos efectos, procede, en particular, tener en cuenta criterios ligados al tipo de bienes inmuebles ocupados por los usuarios, a la superficie y a la afectación de dichos bienes, a la capacidad productiva de los «poseedores» de los residuos, al volumen de los contenedores puestos a disposición de los usuarios y a la frecuencia de la recogida, en la medida en que esos parámetros pueden influir directamente en el importe de los costes de la gestión y eliminación de los residuos.
- 32 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 14 y el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que, en el estado actual del Derecho de la Unión, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prevé, a efectos de la financiación de un servicio de gestión y eliminación de residuos urbanos, un precio calculado sobre la base de una evaluación del volumen de residuos generado por los usuarios de dicho servicio y no sobre la base de la cantidad de residuos que éstos efectivamente generaron y entregaron para su recogida, así como el pago por los usuarios, en su condición de poseedores de residuos, de una tasa suplementaria, cuya recaudación se destina a financiar inversiones de capital necesarias para el tratamiento de los residuos, incluido su reciclado. No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, basándose en los elementos de hecho y de Derecho que se le han presentado, 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. Para ello, el órgano jurisdiccional nacional podrá, en particular, tener en cuenta criterios ligados al tipo de bienes inmuebles ocupados por los usuarios, a la superficie y a la afectación de dichos bienes, a la capacidad productiva de los «poseedores», al volumen de los contenedores puestos a disposición de los usuarios y a la frecuencia de la recogida, en la medida en que esos parámetros pueden influir directamente en el importe de los costes de la gestión de los residuos.

Costas

- 33 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) declara:

El artículo 14 y el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, deben interpretarse en el sentido de que, en el estado actual del Derecho de la Unión, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prevé, a efectos de la financiación de un servicio de gestión y eliminación de residuos urbanos, un precio calculado sobre la base de una evaluación del volumen de residuos generado por los usuarios de dicho servicio y no sobre la base de la cantidad de residuos que éstos efectivamente generaron y entregaron para su recogida, así como el pago por los usuarios, en su condición de poseedores de residuos, de una tasa suplementaria, cuya recaudación se destina a financiar inversiones de capital necesarias para el tratamiento de los residuos, incluido su reciclado. No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, basándose en los elementos de hecho y de Derecho que se le han presentado, 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. Para ello, el órgano jurisdiccional nacional podrá, en particular, tener en cuenta criterios ligados al tipo de bienes inmuebles ocupados por los usuarios, a la superficie y a la afectación de dichos bienes, a la capacidad productiva de los «poseedores», al volumen de los contenedores puestos a disposición de los usuarios y a la frecuencia de la recogida, en la medida en que esos parámetros pueden influir directamente en el importe de los costes de la gestión de los residuos.

Firmas