

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 15 de diciembre de 2011 *

En el asunto C-585/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Vestre Landsret (Dinamarca), mediante resolución de 2 de diciembre de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de diciembre de 2010, en el procedimiento entre

Niels Møller

y

Haderslev Kommune,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. K. Schiemann, en funciones de Presidente de la Sala Octava, y la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: danés.

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de octubre de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Møller, por el Sr. G. Lund, advokat;
- en nombre de la Haderslev Kommune, por el Sr. E. Gram, advokat;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Vang, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y D. Hadroušek, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. B. Doherty, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Alcover San Pedro y S. Petrova y por el Sr. U. Nielsen, 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;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006 (DO L 33, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 96/61»).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Møller y la Haderslev Kommune (ayuntamiento de Haderslev; en lo sucesivo, «Kommune») con ocasión de la decisión de ésta en la que le ordenaba que redujera la capacidad de su explotación a un máximo de 750 emplazamientos para cerdas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1 de la Directiva 91/630/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos (DO L 340, p. 33), en la versión modificada por la Directiva 2001/88/CE del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (DO L 316, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 91/630»), establecía:

«La presente Directiva establece las normas mínimas para la protección de cerdos confinados para la cría y el engorde.»

- 4 A tenor del artículo 2 de dicha Directiva:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) “cerdo”: animal de la especie porcina de cualquier edad, tanto si se cría con vistas a la reproducción como al engorde;

[...]

- 3) “cerda joven”: animal hembra de la especie porcina tras la pubertad y antes del parto;

4) “cerda”: animal hembra de la especie porcina después del parto;

[...]»

5 Los considerandos octavo y vigésimo séptimo de la Directiva 96/61 disponen:

«(8) Considerando que la finalidad de un enfoque integrado del control de la contaminación es evitar las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, siempre que sea practicable, tomando en consideración la gestión de los residuos, y, cuando ello no sea posible, reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto;

[...]

(27) Considerando que la presente Directiva hace referencia a aquellas instalaciones cuyo potencial de contaminación y, por lo tanto, de contaminación transfronteriza, sea elevado; [...]»

6 El objeto y el ámbito de aplicación de esta Directiva se definen en su artículo 1 del modo siguiente:

«La presente Directiva tiene por objeto la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en el Anexo I. En ella se establecen medidas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a

los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto, sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE [del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40), en la versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5)], y de las otras disposiciones comunitarias en la materia.»

7 El artículo 2 de la Directiva 96/61 tiene el siguiente tenor:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

3) “instalación”: una unidad técnica fija en la que se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el Anexo I, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquéllas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación;

4) “instalación existente”: una instalación en funcionamiento o, en el marco de la legislación existente antes de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, una instalación autorizada o que haya sido objeto, en opinión de la autoridad competente, de una solicitud completa de autorización siempre que dicha instalación se ponga en servicio a más tardar un año después de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva;

[...]

9) “permiso”: la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. [...]

[...]»

8 El artículo 5 de la Directiva 96/61, relativo a las condiciones para la concesión de permisos para instalaciones existentes, dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las autoridades competentes velen, mediante autorizaciones extendidas de conformidad con los artículos 6 y 8 o, de forma adecuada, mediante la revisión de las condiciones y, en su caso, su actualización, por que las instalaciones existentes sean explotadas con arreglo a los requisitos previstos en los artículos 3, 7, 9, 10, 13, y en los guiones primero y segundo del artículo 14 y en el apartado 2 del artículo 15, a más tardar ocho años después de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, salvo si fuesen aplicables otras disposiciones comunitarias especiales.»

9 El artículo 9 de dicha Directiva, relativo a las condiciones del permiso, dispone en sus apartados 1 y 3:

«1. Los Estados miembros se cerciorarán de que el permiso incluya todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3 y 10 para la concesión del permiso a fin de que, por medio de la protección del permiso a fin de que, por medio de la protección del aire, el agua y el suelo, se consiga un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto.

[...]

3. El permiso deberá especificar los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, en particular para las enumeradas en el Anexo III, que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro (agua, aire y suelo). Si fuere necesario, el permiso incluirá las adecuadas prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, así como las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación. En determinados casos, los valores límite de emisión podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes.

Para las instalaciones de la rúbrica 6.6 del Anexo I, los valores límite de emisión establecidos de conformidad con lo dispuesto en el presente apartado tendrán en cuenta las modalidades prácticas adaptadas a dichas categorías de instalaciones.

[...]»

- 10 Con arreglo a la rúbrica 6.6 del anexo I de la Directiva 96/61, están comprendidas en las categorías de actividades previstas por esta Directiva:

«Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de:

[...]

- b) 2.000 emplazamientos para cerdos de cría (de más de 30 kg)

o

c) 750 emplazamientos para cerdas.»

- ¹¹ El punto segundo de la introducción de este anexo I precisa que los valores umbral que se mencionan en el mismo se refieren, con carácter general, a capacidades de producción o a rendimientos.

Derecho nacional

- ¹² El artículo 41, apartados 1 y 2, de la lov om miljøbeskyttelse (Ley de protección medioambiental), en la versión publicada por el Decreto n° 1757, de 22 de diciembre de 2006, establece:

«1. Si una actividad para la que se requiere autorización pudiera ser altamente contaminante, la autoridad supervisora podrá ordenar que se reduzca la contaminación, en particular, mediante las medidas que establezca. La autoridad supervisora podrá adoptar también tales medidas provisionales cuando una actividad para la que se requiera autorización pueda generar una contaminación elevada.

2. Si fuera imposible reducir la contaminación, la autoridad supervisora podrá prohibir que se continúe con la explotación y, en su caso, podrá solicitar su cierre.»

- 13 El Decreto n° 1640, de 13 de diciembre de 2006, relativo a los permisos, en su versión aplicable al litigio principal, dispone en su artículo 1, apartado 6:

«Las instalaciones destinadas a la cría contempladas en el punto I.101 de la lista que figura en el anexo I se considerarán actividades para las que se requiere autorización en tanto se lleven a cabo las modificaciones o ampliaciones [...]»

- 14 El punto I.101 del anexo I de dicho Decreto establece:

«Instalaciones destinadas a la cría con capacidad superior a:

- a) 250 cabezas, o a 270 cabezas si al menos el 90% de la cabaña está constituida por cerdas con sus crías con un peso inferior a 30 kg, o 750 emplazamientos para cerdas.»

El litigio principal y la cuestión prejudicial

- 15 El 8 de noviembre de 2007, la Kommune realizó una inspección medioambiental de la explotación del Sr. Møller. En esa inspección, se comprobó que dicha explotación estaba compuesta por una cabaña de 875 cerdas menores de un año. El 26 de noviembre, la Kommune requirió al Sr. Møller para que redujera la capacidad de su explotación a un máximo de 750 emplazamientos para cerdas, alegando que carecía del permiso exigido para explotar una instalación con más de 750 emplazamientos de este tipo. El 20 de diciembre de 2007, la Kommune ordenó al Sr. Møller que llevara a cabo tal reducción a más tardar el 15 de junio de 2008. Éste impugnó esta decisión ante el órgano jurisdiccional remitente.

- 16 En su recurso, el Sr. Møller alega que deben distinguirse los emplazamientos para cerdas jóvenes de los emplazamientos para cerdas de cría. Estima que el término «cerda» sólo contempla las hembras adultas de la especie porcina que han parido, mientras que el término «cerda joven» designa a las hembras adultas de la especie porcina que han sido cubiertas una vez, pero que no han parido aún. Así pues, el Sr. Møller sostiene que la Kommune incluyó equivocadamente el número de emplazamientos para cerdas jóvenes en el número de emplazamientos para cerdas de cría de su explotación. En consecuencia, considera que la decisión impugnada es ilegal, pues la capacidad de su explotación no supera el límite de 750 emplazamientos para cerdas de cría.
- 17 La Kommune sostiene ante el órgano jurisdiccional remitente que tenía motivos para incluir los emplazamientos para cerdas jóvenes en el número de emplazamientos para cerdas. Alega que el objetivo de la Directiva 96/61 es la protección medioambiental y que no hay razones para considerar que una cerda joven contamine menos que una cerda de cría o que contamine de modo distinto. De ello deduce que la expresión «emplazamientos para cerdas» contempla los emplazamientos para cerdas jóvenes. A su juicio, las reglamentaciones en materia de bienestar animal no son pertinentes a este respecto.
- 18 En la resolución de remisión, el Vestre Landsret indica, por una parte, que el número de emplazamientos para cerdas de la explotación del Sr. Møller sólo supera el límite de 750 si se tienen en cuenta los emplazamientos para cerdas jóvenes, y por otra parte, que los emplazamientos destinados a las cerdas de cría, que son hembras de la especie porcina que han parido, y los destinados a las cerdas jóvenes, que son hembras de la especie porcina que no han parido aún, están concebidos del mismo modo.
- 19 Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional pone de manifiesto que aunque la Directiva 96/61 no define la expresión «emplazamientos para cerdas», la Directiva 91/630 sí distingue las cerdas de cría de las cerdas jóvenes. A este respecto, subraya que las cerdas jóvenes representan entre el 12 y el 20 % de una cabaña de cerdas. Por tanto, considera que la cuestión de si el punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61 debe interpretarse en el sentido de que incluye los emplazamientos para cerdas

jóvenes entre los destinados a las cerdas tiene repercusión en el ámbito de aplicación de esta Directiva y, en consecuencia, en la resolución del litigio del que conoce.

- 20 En estas circunstancias, el Vestre Landsret decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Deben interpretarse las disposiciones del anexo I, punto 6.6, letra c), de la Directiva [96/61] en el sentido de que se aplican a los emplazamientos para cerdas jóvenes?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 21 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la expresión «emplazamientos para cerdas», que figura en el punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61, debe interpretarse en el sentido de que engloba los emplazamientos para cerdas jóvenes.
- 22 El Sr. Møller e Irlanda estiman que debe darse una respuesta negativa a esta cuestión, en particular a la vista de la normativa sobre bienestar animal, que distingue las cerdas de cría de las cerdas jóvenes. Además, el Sr. Møller sostiene que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la contaminación generada por estos animales no puede ser tenida en cuenta en la interpretación solicitada, puesto que el Tribunal de Justicia ya ha negado la posibilidad de calcular los umbrales de autorización de las instalaciones de cría intensiva a partir de un régimen de «animales-equivalentes».

- 23 La Kommune, los Gobiernos danés y checo y la Comisión Europea consideran, por el contrario, que la expresión «emplazamientos para cerdas» incluye los emplazamientos para cerdas jóvenes, en particular porque consideran que las consideraciones medioambientales deben prevalecer en la interpretación de la Directiva 96/61. Pues bien, sostienen que las cerdas jóvenes generan una contaminación cuando menos equivalente a la generada por las cerdas de cría.
- 24 A este respecto, debe señalarse, por una parte, que de la resolución de remisión resulta que el término «cerda joven» designa, en el caso de autos, las hembras de la especie porcina que, pese a haber sido ya cubiertas, no han parido aún. Por otra parte, la Directiva 96/61, en la que no figura el término «cerda joven», no define el concepto de «cerda».
- 25 Según reiterada jurisprudencia, la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión debe efectuarse conforme al sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en particular, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartado 38; de 22 de diciembre de 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Rec. p. I-11061, apartado 17, y de 22 de enero de 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières y OABA, C-473/07, Rec. p. I-319, apartados 23 y 24).
- 26 Del mismo modo, la necesidad de una interpretación uniforme de las distintas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión exige también que, en caso de discrepancia entre ellas, la disposición de que se trate sea interpretada en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte (sentencias Kraaijeveld y otros, antes citada, apartado 28, y de 19 de abril de 2007, Profisa, C-63/06, Rec. p. I-3239, apartado 14).
- 27 Por lo que respecta al sentido habitual del término «cerda», ha de señalarse que designa, por lo general, a la hembra del cerdo. A este respecto, es necesario observar

que la Directiva 91/630 precisa, en su artículo 2, que los conceptos que enumera son definiciones «a efectos» de esa Directiva, es decir, que son propias de la misma. Por tanto, al contrario de lo que alegó Irlanda en la vista, no se puede considerar que la definición del término «cerda» que figura en dicho artículo permita determinar el sentido habitual de dicho término. Siendo esto así, como puso de manifiesto ese mismo Estado miembro, el término «cerda» no tiene un sentido unívoco en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. En efecto, este término puede ser entendido también, en particular en alemán e inglés, como referido únicamente a las hembras de la especie porcina que ya hayan parido una primera vez.

- 28 Por tanto, procede examinar también el sistema general de la Directiva 96/61 y los objetivos que persigue.
- 29 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la finalidad de la Directiva 96/61, tal como se define en su artículo 1, es la prevención y la reducción integradas de la contaminación mediante la aplicación de medidas encaminadas a evitar o a reducir las emisiones de las actividades contempladas en su anexo I, en la atmósfera, en el agua y en el suelo, a fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente (sentencia Association nationale pour la protection des eaux et rivières y OABA, antes citada, apartado 25).
- 30 Dicho enfoque integrado se materializa en una plena coordinación del procedimiento y de las condiciones de autorización de las instalaciones industriales con un considerable potencial de contaminación, que permita alcanzar el nivel máximo de protección del medio ambiente en su conjunto, debiendo dichas condiciones, en todos los casos, establecer disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto (sentencia Association nationale pour la protection des eaux et rivières y OABA, antes citada, apartado 26).

- 31 Por tanto, al haberse definido en términos muy amplios la finalidad de la Directiva 96/61, no cabe interpretar restrictivamente, como sugieren el Sr. Møller e Irlanda, el punto 6.6, letra c), de su anexo I excluyendo los emplazamientos destinados a las cerdas jóvenes (véase, por analogía, la sentencia *Association nationale pour la protection des eaux et rivières y OABA*, antes citada, apartado 27).
- 32 La interpretación que asimila las cerdas jóvenes a las cerdas a las que se refiere el punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61 está corroborada, en primer lugar, por el contexto en el que se inscribe el empleo del término «cerda» en esta disposición. En efecto, este punto 6.6 distingue, por lo que respecta a la cría intensiva de cerdos, entre los cerdos de cría de más de 30 kilos, contemplados en dicho punto, letra b), y las cerdas, contempladas en ese mismo punto, letra c). Por tanto, a los efectos de la Directiva 96/61, se distingue entre la cría intensiva de cerdos de cría, machos o hembras, de más de 30 kilos, destinados al engorde, y la cría intensiva de hembras de la especie porcina destinadas a la reproducción. Pues bien, cuando una hembra de la especie porcina ha sido cubierta por primera vez, entra, por la naturaleza de las cosas, en la categoría de hembras de la especie porcina destinadas a la reproducción y, por tanto, está comprendida en el concepto de «cerda», en el sentido de dicho punto 6.6, letra c), al igual que a las hembras de la especie porcina que ya han parido.
- 33 Esta interpretación está corroborada, en segundo lugar, por el hecho, invocado por los Gobiernos danés y checo y por la Comisión, y que no ha sido rebatido realmente por el Sr. Møller, de que la hembra de la especie porcina que ya ha sido cubierta una primera vez genera una contaminación que tiene la misma repercusión medioambiental que la generada por una cerda que ya ha parido. A este respecto, procede señalar que, puesto que el objeto de la Directiva 96/61, como resulta de los apartados 29 y 30 de la presente sentencia, es alcanzar un nivel de protección elevado del medio ambiente sometiendo a una autorización y a determinados requisitos las instalaciones industriales con un potencial contaminante elevado, la contaminación que resulta de una actividad dada reviste, al contrario de lo que alega el Sr. Møller, una pertinencia cierta para interpretar el punto 6.6, letra c), del anexo I de esta Directiva.

34 También es necesario subrayar a este respecto que el Tribunal de Justicia, en el apartado 40 de la sentencia *Association nationale pour la protection des eaux et rivières y OABA*, antes citada, no excluyó la posibilidad de determinar el umbral de autorización previa de las instalaciones de cría intensiva según un método de animales-equivalentes que tenga en cuenta la contaminación realmente generada por un animal dado. Simplemente consideró que, por una parte, la utilización de un método de este tipo sólo debería admitirse si está garantizado el pleno respeto de la finalidad de prevención y de reducción de la contaminación procedente de ciertas actividades, perseguido por la Directiva 96/61, y por otra parte, que la utilización de este método no puede tener como efecto excluir del régimen establecido por dicha Directiva las instalaciones que se encuentran comprendidas dentro del ámbito de aplicación de ésta, habida cuenta del número de emplazamientos que totalizan (sentencia *Association nationale pour la protection des eaux et rivières y OABA*, antes citada, apartado 40).

35 El hecho de que la Directiva 91/630 distinga las cerdas de cría de las cerdas jóvenes no se opone a la interpretación dada en el apartado 32 de la presente sentencia.

36 En efecto, de su artículo 1 resulta que la Directiva 91/630 establece normas mínimas para la protección de cerdos confinados para la cría y el engorde, normas que tienen por objeto, según el segundo considerando de esta Directiva, garantizar el bienestar de los animales de cría. Para ello, establece diversas normas que persiguen, en particular, garantizar que los cerdos en sentido amplio vivan en un entorno que se ajuste a sus necesidades de ejercicio y a su comportamiento «exploratorio» que les permitan, en su caso, interrelacionarse con otros cerdos (véanse los considerandos cuarto y quinto de la Directiva 2001/88).

- 37 Por tanto, la Directiva 91/630 persigue un objetivo manifiestamente distinto del atribuido a la Directiva 96/61 y, en consecuencia, sus disposiciones no pueden ser utilizadas en la interpretación que ha de darse al concepto de «cerda» que figura en el punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61.
- 38 Además, es necesario señalar, por una parte, que la Directiva 96/61 no contiene ninguna remisión a la Directiva 91/630 en cuanto a la definición de las actividades que están comprendidas en su ámbito de aplicación y, por otra parte, es necesario recordar, como ya se ha señalado en el apartado 27 de la presente sentencia, que la Directiva 91/630 precisa, en su artículo 2, que las definiciones que contiene le son propias.
- 39 De todo cuanto antecede resulta que procede responder a la cuestión planteada que la expresión «emplazamientos para cerdas» que figura en el punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61 debe interpretarse en el sentido de que comprende los emplazamientos para cerdas jóvenes (hembras de la especie porcina ya cubiertas pero que no han parido aún).

Costas

- 40 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 Octava) declara:

La expresión «emplazamientos para cerdas» que figura en el punto 6.6, letra c), del anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, debe interpretarse en el sentido de que comprende los emplazamientos para cerdas jóvenes (hembras de la especie porcina ya cubiertas pero que no han parido aún).

Firmas