

Derecho de la Unión Europea

Sergio Salinas Alcega
Enrique Jesús Martínez Pérez

Este Informe se divide en dos apartados. En el primero, centrado en las novedades legislativas de Derecho de la Unión que puedan resultar de interés para los entes locales, se incluye una Decisión de la Comisión en materia de gestión de residuos. El segundo apartado se centra, como viene siendo habitual, en aquellas sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el año 2020 en las que se aborden cuestiones que afectan a competencias de los entes locales o son o pueden ser de su interés. En esta ocasión se incluyen sentencias relativas a cuestiones como: tratamiento de residuos, contratación pública o garantía de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresas

I. LEGISLACIÓN

DECISIÓN (UE) 2020/519 DE LA COMISIÓN, DE 3 DE ABRIL DE 2020, RELATIVA AL DOCUMENTO DE REFERENCIA SECTORIAL SOBRE LAS MEJORES PRÁCTICAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, LOS INDICADORES SECTORIALES DE COMPORTAMIENTO MEDIOAMBIENTAL Y LOS PARÁMETROS COMPARATIVOS DE EXCELENCIA PARA EL SECTOR DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN EL MARCO DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1221/2009, RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA DE ORGANIZACIONES EN UN SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTALES (EMAS).

Esta Decisión se añade a otras anteriormente adoptadas por la Comisión a modo de documentos de referencia para garantizar la aplicación armonizada del Reglamento 1221/2009 (EMAS III), que establece un sistema o programa de

participación voluntaria de gestión y auditorías ambientales abierto a organizaciones de diversa índole, entre otras, cualquier Administración Pública u órgano público consultivo a nivel local. La finalidad de las Decisiones de la Comisión es auxiliar a las organizaciones concernidas a mejorar su comportamiento ambiental a través de recomendaciones de carácter técnico. En esta ocasión la Comisión se centra en la gestión de los residuos, dirigiéndose tanto a empresas del sector, públicas o privadas, como a Administraciones Públicas encargadas de la gestión, principalmente a nivel local.

Desde una perspectiva transversal el documento promueve las estrategias de gestión integrada de residuos y la creación de marcos reguladores sólidos a nivel local para la aplicación de instrumentos económicos, tanto incentivadores como desincentivadores –impuestos, descuentos, subvenciones o exenciones de IVA–, que orienten al ciudadano a un comportamiento más respetuoso con el medio ambiente.

Por lo que respecta a los residuos sólidos urbanos se incluye como primera recomendación realizar análisis comparativos de costes entre municipios para identificar opciones que permitan prácticas ambientales más respetuosas. Asimismo, se destaca la utilidad de los sistemas de vigilancia de datos de los flujos de residuos desde la recogida hasta la eliminación. A eso se añade el pago por generación de residuos, como forma de aplicación del principio «quien contamina paga»; para ello se señalan elementos necesarios de cara a la aplicación del sistema elegido (identificación de usuarios, medición de flujos, establecimiento de un precio por unidad e implicación de los residentes en el funcionamiento del sistema). Asimismo, se hace hincapié en que los contratos de las autoridades locales con empresas privadas para la prestación del servicio incorporen cláusulas que establezcan indicadores para evaluar la ejecución de dicho servicio. De igual manera se destaca el fomento de campañas de sensibilización, a través de medios tradicionales y modernos (redes sociales) que permitan superar el desconocimiento, la incompreensión o la falta de motivación de la ciudadanía respecto de los sistemas de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. En relación con esa cuestión de la sensibilización se plantea la creación de una red de asesores a nivel local que lleven a cabo actividades informativas o acciones de participación pública. Por último, se considera el compostaje doméstico y comunitario en zonas urbanas como la solución más adecuada.

En el plano de la prevención de residuos la Comisión plantea acciones como tasas por uso de bolsas de plástico, talleres de reparación o zonas de intercambio de productos, así como acuerdos con diversos sectores para reducir el desperdicio

de alimentos. En materia de recogida de residuos el objetivo es su separación en origen mediante una recogida selectiva, con diferente frecuencia, de materiales reciclables o mezclados. Complementariamente se plantea la implantación de puntos verdes en los que empresas y ciudadanos depositen tantos residuos como sea posible. Para reducir el coste de esas medidas se apunta a la cooperación intermunicipal. De igual forma se alude a la necesidad de perfeccionar la logística, reduciendo las emisiones de los vehículos de recogida con soluciones tecnológicas modernas.

En el plano del tratamiento se plantea la realización de una clasificación avanzada en las instalaciones de valorización de materiales. A ese respecto se advierte de la necesidad de procesar los envases de plástico para transformarse en materias primas secundarias y productos de alta calidad, de desinfectar y desmontar los colchones y de recoger por separado los productos absorbentes de higiene personal para su procesamiento con un tratamiento térmico concreto. En relación con los residuos de construcción y demolición, las mejores prácticas se apoyan en planes locales integrados de gestión, con participación de todos los actores interesados, que prioricen la prevención y establezcan requisitos mínimos para la clasificación y la gestión de residuos en las obras. Además, deben cuantificarse los flujos de residuos futuros y calcular los costes totales, con medidas que eviten el vertido ilegal. Por último, respecto de los residuos sanitarios se propone la organización de auditorías y sesiones informativas para mejorar la prevención, separación y tratamiento de los residuos no peligrosos. Igualmente se plantea la recogida de residuos peligrosos generados por los hogares (jeringuillas y objetos cortantes y punzantes utilizados en tratamientos a domicilio) y la búsqueda de tratamientos alternativos a la incineración, con un gran impacto ambiental, que cumplan los siguientes criterios: autoclave, microondas y tratamientos químicos.

II. JURISPRUDENCIA

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de interés para los entes locales se han seleccionado seis sentencias que se exponen siguiendo un orden cronológico. En ese cuerpo jurisprudencial se abordan cuestiones como el tratamiento de residuos, en concreto la indemnización por fin de la relación de servicios en el caso de funcionarios interinos, el cómputo de los plazos en el caso de un contrato de transporte, la transmisión de derechos y obligaciones de los trabajadores en el caso de transmisión de empresas a varios cesionarios, la gestión de vertederos, la instalación de parques eólicos y la adjudicación de un contrato de tratamiento de residuos.

I. NO PREVISIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR RAZÓN DEL FIN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO EN EL CASO DE FUNCIONARIOS, PERO SÍ EN EL DE CONTRATADOS LABORALES

El Juez de la Unión, mediante sentencia de 22 de enero de 2020 (C-177/18), responde a la solicitud de interpretación que le dirige el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid en relación con los artículos 151 y 153 del TFUE y 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como de las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE. Esa interpretación se enmarca en el procedimiento planteado ante el órgano remitente por la Sra. Almudena Baldonado contra el Ayuntamiento de Madrid, reclamando indemnización tras finalizar la relación de servicio entre las partes debido a la provisión de la plaza que la primera ocupaba como funcionaria interina.

La primera cuestión planteada por el Juez nacional se refiere a la posible oposición con la cláusula 4.1 del citado Acuerdo Marco de una normativa nacional que no prevé indemnización para funcionarios, sean interinos o de carrera, al extinguirse la relación de servicio. El Tribunal de Justicia recuerda la prohibición que resulta de dicha cláusula de dispensar trato menos favorable en lo que respecta a condiciones laborales a trabajadores con contrato de duración determinado que a trabajadores fijos, salvo que se justifique por razones objetivas. A ese respecto se señala que, dada la relación de servicio existente, la Sra. Baldonado entraría en el concepto de *trabajador con contrato de duración determinada*, conforme a la cláusula 3.1 del Acuerdo Marco, y por tanto en el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/70. Además, se añade que el concepto *condiciones de trabajo* antes apuntado incluye la indemnización por finalización del contrato.

Por otra parte, el Juez de Luxemburgo señala que los funcionarios interinos no sufren un trato discriminatorio en relación con los funcionarios de carrera, que tampoco reciben indemnización por extinción de la relación de servicio. Eso no obsta que se reconozca que la plaza que ocupaba la Sra. Baldonado podía haber sido ocupada por un trabajador con contrato laboral indefinido, que de ser despedido por alguna de las causas del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores sí percibiría la indemnización prevista en el artículo 53 de dicho Estatuto. En virtud de lo dicho considera el Tribunal de Justicia que el Juez nacional debe determinar si la situación de los funcionarios interinos en el Ayuntamiento es comparable en cuanto a sus funciones con la del personal fijo contratado durante el mismo periodo y, en su caso, si existen razones objetivas para que los primeros no perciban la indemnización que sí perciben los segundos.

A este respecto, el Tribunal recuerda que el contexto de la indemnización por despido del artículo 53.1 del Estatuto de los Trabajadores constituye una razón objetiva que justifica el trato diferenciado de un trabajador con contrato de duración determinada respecto de un trabajador fijo. En el primer caso, el momento a partir del que la relación laboral deja de producir efectos, según el artículo 3.1 del Acuerdo Marco, puede ser una fecha determinada, el fin de una tarea concreta o, como en este caso, el advenimiento de un acontecimiento concreto, que es conocido por las partes desde el inicio de la relación laboral. En el caso de trabajadores fijos el fin de la relación laboral, conforme al artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, se debe a circunstancias no previstas en el momento de su celebración, que cambian radicalmente el desarrollo normal de dicha relación laboral. Por ello la indemnización, en este caso, pretende compensar esa ruptura imprevista de la relación y su afectación de las expectativas legítimas del trabajador en cuanto a la estabilidad de la misma. En este asunto el fin de la relación se debió al advenimiento de un acontecimiento previsto, la provisión de la plaza por funcionario de carrera, por lo que se concluye que la no previsión de indemnización por la extinción de la relación de servicio a funcionarios interinos, pero sí al personal fijo, no se opone al artículo 4.1 del Acuerdo Marco.

A continuación, el Juez de la Unión responde también de manera negativa a la posible oposición de esa normativa nacional con los artículos 151 y 153 del TFUE y 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales, así como la cláusula 4.1 del Acuerdo Marco. En ese sentido se advierte que a los funcionarios interinos no se les aplica el Estatuto de los Trabajadores sino el Estatuto Básico del Empleado Público, que no prevé indemnización en caso de cese. Respecto a la cláusula 4.1 se señala que no es aplicable a este caso dado que alude a la no discriminación entre trabajadores con contrato de duración determinada y por tiempo indefinido en situación comparable, pero no es aplicable a posibles diferencias entre distintas categorías de personal con contrato de duración determinada.

A ello añade el Tribunal de Justicia que el derecho esgrimido por la Sra. Baldomero no puede deducirse de los artículos 151 y 153 del TFUE, que establecen objetivos y medidas generales de la política social de la Unión. En cuanto a los artículos 20 y 21 de la Carta, si bien el principio de igualdad de trato que consagran esos artículos sería extensible, en principio, a la diferencia de trato basada en el carácter funcional o laboral de la relación de servicio; sin embargo, del artículo 51.1 de la Carta resulta que esta es exigible a los Estados miembros cuando apliquen Derecho de la Unión. Para determinar este extremo debe comprobarse, entre otros aspectos, si la finalidad de la norma nacional es

aplicar una disposición de Derecho de la Unión, el carácter de esa norma, si persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar.

Respecto de la alegación de la Sra. Baldonado de que el artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores tiene por objeto aplicar la cláusula 5 del Acuerdo Marco, advierte el Juez de Luxemburgo que la indemnización prevista en ese artículo no se incluye a primera vista en ninguna de las categorías de medidas previstas en esa cláusula. Además, tampoco parece que la indemnización constituya una medida legal equivalente, al no permitir alcanzar el objetivo de esa cláusula de prevenir abusos derivados de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, dado que el abono de la indemnización es independiente del carácter legítimo o abusivo de la utilización de tales contratos o relaciones.

La siguiente cuestión se refiere a la posible aplicación a este supuesto de la previsión de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, de forma que en caso de que el recurso por el empleador a contratos de duración determinada para cubrir necesidades permanentes no responda a razones de necesidad y urgencia expresamente justificadas, la concesión de indemnización equivalente a la prevista en el artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores sirve para prevenir y sancionar ese abuso. El Tribunal de Justicia recuerda que solo puede rechazar una solicitud de cuestión prejudicial si es evidente que la interpretación solicitada no tiene relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal, el problema es de naturaleza hipotética o el Tribunal no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de modo útil a las cuestiones planteadas. En ese contexto el Juez nacional debe definir el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben sus cuestiones.

A ese respecto se advierte que la cláusula 5.2.a) del Acuerdo Marco solo se aplica en caso de contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivas, correspondiendo a los Estados miembros considerar cuándo esos contratos o relaciones laborales se consideran como sucesivos. En este caso, señala el Tribunal de Justicia, el Estado no proporciona indicios que permitan considerar que la Sra. Baldonado ha trabajado para el Ayuntamiento en el marco de varias relaciones de servicio o que, en virtud del Derecho español, la situación controvertida se caracterice por la existencia de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada. Más bien al contrario, el órgano remitente afirma que la interesada ha ocupado la misma plaza de manera constante y continuada y que la relación de servicio entre las partes del litigio principal es la primera y

única establecida entre ellas. Por ello el problema planteado en esta tercera cuestión es de naturaleza hipotética por lo que esta se considera inadmisibile.

2. MOMENTO DE INICIO DEL COMPUTO DEL PLAZO DE DURACIÓN MÁXIMA DE TREINTA AÑOS PARA UN CONTRATO DE TRANSPORTE IMPUESTO POR EL DERECHO DE LA UNIÓN

La sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2020 (C-45/19) responde a la solicitud del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de La Coruña relativa a la interpretación del artículo 8.3 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Esa solicitud tiene origen en el procedimiento planteado entre la Compañía de Tranvías de La Coruña y el Ayuntamiento de esa ciudad por la finalización del contrato de transporte firmado por ambas partes el 1 de diciembre de 1986, por el que se unificaban todos los contratos anteriores entre ellas. Si bien el citado contrato preveía como fecha de vencimiento el 31 de diciembre de 2024, el Ayuntamiento comunicaba a la compañía la imposibilidad de extender la concesión más allá de 30 años conforme al Reglamento 1370/2007.

El Juez nacional plantea al Tribunal de Justicia cuál debe ser el momento que debe tomarse como referencia para el inicio del plazo de 30 años de duración del contrato, señalando como alternativas el momento de la adjudicación del contrato, el de la entrada en vigor del Reglamento, el día siguiente de la expiración del plazo transitorio recogido en el artículo 8.2 del Reglamento (el 3 de diciembre de 2019) u otra fecha que el Tribunal de Justicia considere conveniente. El Juez de la Unión comienza recordando la necesidad, que resulta de los principios de aplicación uniforme y de igualdad, de que toda norma de Derecho de la Unión que no remita expresamente al Derecho nacional para determinar su sentido y alcance debe interpretarse de forma autónoma y uniforme en toda la Unión sobre la base de su contexto y objetivo. En ese sentido se señala que el artículo 8.2 del Reglamento 1370/2007 limita la duración de los contratos afectados por dicha norma a 30 años, y se advierte que el contrato concernido en este caso se incluye en la letra b) de ese artículo, al haber sido adjudicado antes del 26 de julio de 2000.

A continuación, el Tribunal de Justicia considera que, dado que el artículo 8.3.2 no indica expresamente el momento de inicio del computo del plazo, hacer una interpretación literal del mismo, tal como propone el Ayuntamiento, de forma que la duración de los contratos no exceda de 30 años, conduciría a poner fin retroactivamente a contratos legalmente concluidos antes de la entrada en vigor del Reglamento, contradiciendo el principio de seguridad jurídica. Además, eso daría lugar, en caso de contratos vigentes a la entrada en vigor del

Reglamento, a un periodo transitorio muy reducido, lo que se opone al objetivo, reflejado en el considerando 32 del Reglamento, de dar a las autoridades competentes y a los operadores de servicio público un periodo transitorio adecuado para adaptarse a sus disposiciones.

Por otra parte, en opinión del Tribunal de Justicia, ese artículo 8.3.2 tampoco puede interpretarse como que el computo del plazo comienza a partir del día siguiente de la expiración del periodo transitorio que se recoge en el apartado 2 de ese mismo artículo. A ese respecto se recuerda que ese apartado comienza con la expresión *sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3* y que al comienzo del apartado 3 se señala que, respecto de la aplicación del apartado 2, no se tendrán en cuenta los contratos incluidos en las letras a) a d) de ese mismo apartado. De lo que resulta la aplicación independiente entre sí de los periodos transitorios establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 8. Por todo ello señala el Juez de la Unión que, para conservar el efecto útil del periodo transitorio previsto en el artículo 8.3.2, segunda frase, del Reglamento 1370/2007, el cómputo del plazo máximo de 30 años previsto debe comenzar a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento. Eso permite fijar un término final idéntico para todos los contratos vigentes al final de dicho periodo transitorio, equiparando la posición de las autoridades competentes y de los operadores afectados.

3. TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE UN CONTRATO DE TRABAJO EN CASO DE TRANSMISIONES DE EMPRESA QUE IMPLICAN A VARIOS CESIONARIOS

El Tribunal Superior de lo Laboral de Gante solicita al Juez de la Unión la interpretación del artículo 3.1 de la Directiva 2001/23/CE, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad. La sentencia del Tribunal de Justicia, de 26 de marzo de 2020 (C-344/18), proporciona al Juez nacional la información necesaria para resolver el litigio que se sigue ante él en relación con el despido de una trabajadora por una empresa (*ISS Facility Services NV*) adjudicataria del servicio de limpieza y mantenimiento de edificios del Ayuntamiento de Gante.

La trabajadora ha venido desempeñando sus funciones desde 1992 para distintas empresas, sucesoras entre sí, estando ligada a la última con contrato indefinido que le reconocía la antigüedad desde el comienzo. La empresa comunica a la trabajadora que, con efectos del 1 de septiembre de 2013, su contrato se transfería en un 85% a *Atalian* y en un 15% a *Cleaning Master*, empresas que

tras una nueva licitación asumían el servicio prestado por la empresa anterior. Sin embargo, la empresa a la que se transfería el volumen mayor del contrato se oponía a la aplicación a la trabajadora del Convenio colectivo n.º 32 bis, por el que se transpone al Derecho belga el artículo 3.1 de la citada Directiva, como trabajadora a tiempo completo, al considerar que no había existido transmisión de empresa y por tanto no le vinculaba ninguna relación contractual con dicha trabajadora.

El consiguiente despido era recurrido por la trabajadora en diversas instancias, al considerarlo improcedente, llegando hasta el órgano remitente que plantea al Tribunal de Justicia si, de conformidad con el artículo 3.1.1 de la Directiva 2001/23, en caso de una transmisión de empresa a varios cesionarios, los derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo en vigor se transfieren a estos en proporción a las funciones del trabajador o tan solo al cesionario para el que el trabajador ejercerá principalmente sus funciones o, subsidiariamente, si esos derechos y obligaciones no son oponibles a ningún cesionario.

El Juez de la Unión, tras advertir que el citado artículo 3.1.1 no incluye de manera expresa el supuesto de transmisión a varios cesionarios, recuerda que el objetivo de la Directiva es garantizar, en la medida de lo posible, la continuidad sin cambios de las relaciones laborales, para evitar que los trabajadores se encuentren en situación menos favorable por la transmisión de la empresa. Pero, ese objetivo debe alcanzarse garantizando un justo equilibrio entre esos derechos y los del cesionario, incluyendo la posibilidad de adaptaciones para el desarrollo de su actividad. Además, del artículo 1.1 de la Directiva resulta que la existencia de varios cesionarios no afecta a la transferencia de derechos y obligaciones que el cedente tenía como consecuencia de contratos laborales vigentes en el momento de la transmisión. De ello resulta que, en opinión del Tribunal de Justicia, debe descartarse la opción de la no oponibilidad de esos derechos y obligaciones a ningún cesionario, puesto que implicaría privar a la Directiva de efecto útil.

Por otro lado, la transmisión de esos derechos y obligaciones solo al cesionario para el que el trabajador ejerce sus funciones de manera principal implica no tener en cuenta los intereses de este, que asume la totalidad de derechos y obligaciones que resultan de un contrato a tiempo completo de un trabajador, a pesar de que este solo desarrolla funciones para ese cesionario a tiempo parcial. En cuanto a la atribución de esos derechos y obligaciones a ambos cesionarios, proporcionalmente a las funciones que el trabajador desarrolla para cada uno de ellos, señala el Tribunal de Justicia que, tal como señala el artículo 2.2 de la Directiva, no afecta a la definición de contrato de trabajo a nivel

nacional; por ello corresponde al Juez nacional determinar las modalidades de una posible división de ese contrato de trabajo, por ejemplo en base al valor de los lotes a los que el trabajador está afectado o del tiempo que debe dedicar a cada lote. A eso añade el Tribunal de Justicia que, de conformidad con ese artículo 2.2, la división de un contrato a tiempo completo en varios a tiempo parcial no puede servir para excluir la transferencia de los derechos y obligaciones que resultan del mismo a uno de los cesionarios por el hecho de que el número de horas que el trabajador realiza para él sea reducido.

A eso añade el Tribunal de Luxemburgo que esa transferencia proporcional de los derechos y obligaciones del trabajador a los cesionarios garantiza el equilibrio de intereses al mantener los derechos del primero sin imponer a cada cesionario más obligaciones que las que resultan de la transmisión de la empresa. Por otra parte, afirma el Tribunal de Justicia que, si bien la transmisión de la empresa no es en sí misma motivo de despido, ni para cedente ni para cesionario, salvo los casos previstos en el artículo 1.2 de la Directiva, ese despido puede deberse a razones económicas, técnicas o de organización que impliquen cambios en el plano del empleo. A ese respecto se apunta que, según el artículo 4.2 de la Directiva, en caso de que la división del contrato de trabajo no sea posible o suponga un deterioro de las condiciones de trabajo y de los derechos del trabajador, dicho contrato puede resolverse, siendo dicha resolución imputable al cesionario, aunque se produzca a instancias del trabajador.

4. APLICACIÓN DE LA OBLIGACIÓN RELATIVA A LA EXTENSIÓN DEL MANTENIMIENTO TRAS SU CIERRE A UN VERTEDERO EN FUNCIONAMIENTO EN LA FECHA DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 1999/31

Mediante sentencia de 14 de mayo de 2020 (C-15/19) el Juez de Luxemburgo responde a la solicitud del Tribunal Supremo de Casación de Italia relativa a la interpretación de los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos. La solicitud tiene origen en la encomienda que una sociedad de titularidad del Ayuntamiento de Roma (*Azienda Municipale Ambiente SpA*) hizo a una sociedad titular de la explotación de un vertedero de la región del Lazio (*Consortio Laziale Riufuti*) para eliminar en dicho vertedero residuos sólidos. La primera era condenada judicialmente a pagar a la segunda los costes por la extensión de la obligación de mantenimiento del vertedero que impone el artículo 10 de la Directiva.

El Tribunal de Justicia aborda en primer lugar la posible aplicación de los artículos 10 y 14 de la Directiva a un supuesto como el del caso. A ese respecto se señala por una parte el objetivo general de la Directiva, consistente en impedir o reducir, en la medida de lo posible, los efectos ambientales negativos de los

residuos; y por otra se recuerda la aplicación de la Directiva, conforme a su artículo 3.1, a todo vertedero en el sentido del artículo 2.g) –emplazamiento de eliminación de residuos, destinado al depósito de estos en superficie o subterráneo–. A este respecto se aduce la excepción prevista en el considerando 25 de la Directiva, de la no aplicación de sus disposiciones en relación con el procedimiento de cierre a vertederos cerrados antes de la fecha de transposición de la Directiva; excepción no aplicable a este caso dado que el vertedero concernido continuaba en funcionamiento en ese momento.

Para los vertederos en funcionamiento en esa fecha la sentencia recuerda que el artículo 14 de la Directiva impone a los Estados la adopción de ciertas medidas para que puedan seguir en funcionamiento, debiendo proceder al cierre de aquellos vertederos que no hubieran obtenido autorización para continuar sus actividades. Por su parte, el artículo 13 de la Directiva impone a los vertederos en funcionamiento en la fecha de transposición de la Directiva que se sometan a un procedimiento de cierre, incluyendo la obligación de que la entidad explotadora se responsabilice del mantenimiento, vigilancia y control del vertedero tras su cierre, durante el plazo que exija la autoridad competente en función del tiempo durante el que el vertedero pueda entrañar riesgos. Eso trae como consecuencia en este caso que la sociedad responsable del vertedero deberá garantizar su mantenimiento durante un plazo mínimo de 30 tras su cierre, en lugar de los 10 años previstos en el contrato firmado con la sociedad municipal. El Juez de Luxemburgo advierte que, dado que la Directiva no distingue a este respecto según si los residuos fueron almacenados antes o después de la fecha de transposición de la misma, la obligación de mantenimiento tras su cierre durante 30 años es aplicable a la totalidad del vertedero, con independencia de la fecha de vertido de los residuos.

Por su parte, del artículo 10 de la Directiva resulta que el precio de la eliminación de los residuos debe incluir los que resultan de la extensión de la obligación de mantenimiento durante 30 años tras su cierre. Para el Tribunal de Luxemburgo esa exigencia es expresión del principio «quien contamina paga», no mencionado expresamente en el citado artículo 10 pero sí en el artículo 191.2 TFUE como Principio fundamental del Derecho ambiental de la Unión Europea. A ese respecto se añade que el Derecho de la Unión Europea deja a los Estados miembros la elección del método para financiar esos costes de explotación de los vertederos, siempre que sean soportados por quienes depositan los residuos para su eliminación.

Respecto a la posible contraposición con los Principios de seguridad jurídica e irretroactividad de esa extensión de la obligación de mantenimiento del vertedero, sin tener en cuenta la fecha de almacenamiento de los residuos, el

Tribunal de Justicia advierte que, para la garantía de esos Principios, las normas de Derecho de la Unión se aplican a situaciones anteriores a su entrada en vigor solo si de sus términos, fin o sistema, se desprende claramente que debe atribuírseles ese efecto. Pero eso no obsta la posible aplicación de una norma, además de a situaciones jurídicas nuevas, a efectos futuros de una situación nacida antes de la adopción de esa norma, excepto que esa nueva norma incluya disposiciones que delimitan su ámbito de aplicación temporal. En este caso la obligación del artículo 10 de la Directiva no tiene carácter retroactivo, al no aplicarse a vertederos cerrados antes de la fecha de transposición de la misma. Por el contrario lo que se produce es la aplicación de esa obligación a los efectos futuros de una situación anterior a esa norma.

Por último, respecto de la cuantía de los costes de mantenimiento del vertedero tras su cierre señala el Tribunal que deben tener relación con el impacto ambiental de los residuos depositados. Eso exige tener en cuenta factores como la cantidad y el tipo de residuos pero también los costes ya soportados por el poseedor y los estimados por los servicios que prestará la entidad explotadora.

Tras todo ello señala el Tribunal que una normativa nacional que aplica las obligaciones de la Directiva 1999/31, en especial la relativa a la prolongación del mantenimiento del vertedero tras su cierre sin distinguir según la fecha de depósito de los residuos, a un vertedero en funcionamiento en la fecha de transposición no se opone a los artículos 10 y 14 de esa disposición de Derecho de la Unión.

5. NORMATIVA NACIONAL QUE SOMETE LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIÓN DE PARQUES EÓLICOS A UNA DISTANCIA MÍNIMA ENTRE LOS AEROGENERADORES Y LOS EDIFICIOS RESIDENCIALES

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Kielce (Polonia) solicita al Tribunal de Justicia la interpretación de varios artículos de la Directiva (UE) 2015/1535, relativa a un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información; de la Directiva 2006/15/CE, relativa a los servicios del mercado interior; y de la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. La sentencia del Tribunal de Luxemburgo, de 28 de mayo de 2020 (C-727/17), se enmarca en el procedimiento planteado por la denegación de la solicitud presentada por una sociedad dedicada a la producción y distribución de energía eléctrica y calor y a la prestación de servicios relacionados con la energía, al alcalde del municipio de Opatów para la autorización de un proyecto de parque eólico.

La resolución denegatoria se apoyaba en una resolución anterior del Director Regional de Protección del Medio Ambiente de Kielce, que señalaba que no se respetaban las distancias fijadas en la Ley polaca entre los aerogeneradores proyectados y los edificios residenciales existentes. Aunque la resolución del alcalde era anulada por el Órgano Colegiado Local de Recursos de Kielce, al considerar que se habían aplicado incorrectamente los conceptos legales, se confirmaba que la ubicación del parque no respetaba la exigencia de la Ley polaca de respetar una distancia mínima entre los aerogeneradores y los edificios con función residencial. A ello se añadía que la Ley nacional en cuestión no contenía reglamentos técnicos en el sentido del artículo 1.1.f) de la Directiva 2015/1535. La sociedad recurría esa decisión ante el tribunal remitente que planteaba diversas cuestiones al Juez de la Unión.

La primera se refiere a la posible consideración de esa exigencia de distancia mínima como reglamento técnico en el sentido de la Directiva 2015/1535, que por tanto debe ser objeto de notificación. El Tribunal de Justicia responde que en realidad esa exigencia no se ajusta a ninguna de las cuatro categorías de reglamentos técnicos incluidos en la Directiva (reglas relativas a servicios, especificaciones técnicas, otros requisitos –estableciendo condiciones que puedan afectar significativamente a la composición, naturaleza o comercialización de un producto– y disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto). En concreto, respecto de la última categoría recuerda el Tribunal de Justicia que se exige que la medida en cuestión vaya claramente más allá de una limitación de ciertos usos posibles del producto controvertido y no se limite a una mera restricción de su utilización. A este respecto se advierte que, si bien se ha constatado una reducción de la capacidad de los aerogeneradores instalados tras la adopción de la Ley nacional, la exigencia de distancia mínima no prohíbe a los operadores económicos instalar aerogeneradores y por tanto, utilizarlos y comercializarlos. No obstante se señala que el Juez nacional debe comprobar que esa exigencia no prohíbe de hecho la comercialización de los aerogeneradores al no permitir más que una utilización marginal de los mismos. A salvo de esa comprobación la exigencia de distancia mínima no constituye un reglamento técnico a los efectos del artículo 1.1.f) de la Directiva 2015/1535, que deba ser objeto de notificación de conformidad con el artículo 5 de esa misma Directiva.

A continuación se aborda por el Tribunal de Justicia la posible consideración de la exigencia de distancia mínima como una norma que limita territorialmente el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, en el

sentido del artículo 15.2.a) de la Directiva 2006/123, que por tanto debe ser notificada a la Comisión, conforme al apartado 7 del mismo artículo. Para ello se analiza si la citada exigencia entra en el ámbito de aplicación de esa Directiva que, tal como señala su artículo 2.1, incluye los servicios de prestadores establecidos en un Estado miembro, con exclusión de las actividades y materias contempladas en los apartados 2 y 3 del mismo artículo. A este respecto concluye el Juez de la Unión que la limitación territorial que recoge la ley nacional no entra en el ámbito de aplicación de la Directiva, puesto que se refiere a la actividad de producción de un producto, la electricidad, que por tanto no puede considerarse como un servicio. No obsta esa conclusión el que la producción de electricidad se acompañe de la prestación del servicio de gestión de la red y de servicios de regulación de los precios de la energía, por cuanto esos servicios son accesorios de la actividad principal de producción de electricidad.

El Tribunal de Justicia responde a la última cuestión planteada por el órgano remitente rechazando que la exigencia de distancia mínima se oponga a lo que se establece en los artículos 3.1.1 y 13.1.1 de la Directiva 2009/28. El primero impone a los Estados miembros la obligación de que la energía procedente de fuentes renovables alcance un umbral mínimo en su consumo final bruto de energía para 2020, que en el caso de Polonia se fija en el 15%. A este respecto el Juez de Luxemburgo recuerda que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que estimen oportunas para lograr ese objetivo, incluyendo la posibilidad de privilegiar una fuente de energía renovable en lugar de otra.

En cuanto al artículo 13.1.1, señala el Tribunal de Justicia que el objetivo es garantizar que el procedimiento administrativo de supervisión de la autorización, certificación y concesión de licencias a instalaciones de producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovable sea objetivo, transparente, no discriminatorio y proporcionado al aplicar esas reglas a proyectos específicos, además de tener plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables. Por ello, si bien el citado artículo alude a *normas nacionales relativas a los procedimientos de autorización*, e incluye términos como *procedimientos administrativos, reglamentos y códigos*, no se excluye expresamente su aplicación a normas que no sean de carácter procedimental. Así, dado el carácter de la normativa nacional como reguladora de la autorización de instalaciones de aerogeneradores, si el Juez nacional estima que esa normativa no excede de lo apropiado y necesario para el logro del objetivo propuesto se considerará que esta no se opone al citado artículo 13.1.1 de la Directiva.

6. CONVENIO ENTRE PODERES ADJUDICADORES, RESPONSABLES EN EXCLUSIVA DE UNA MISIÓN DE INTERÉS PÚBLICO EN SUS RESPECTIVOS TERRITORIOS, POR EL QUE UNO DE ELLOS ENCARGA AL OTRO, A CAMBIO DE RETRIBUCIÓN, ALGUNA OPERACIÓN EN EL MARCO DE ESA MISIÓN

El Juez de la Unión, en su sentencia de 4 de junio de 2020 (C-429/19), interpreta, a solicitud del Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Coblenza, el artículo 12.4.a) de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública. La solicitud se enmarca en un litigio relativo a la adjudicación de un contrato de tratamiento de residuos. Una sociedad privada (*Remondis GmbH*) recurre la encomienda de ejecución que los Distritos de Mayen-Coblenza y Cochem-Zeel y la ciudad de Coblenza hicieron al Consorcio de Gestión de Residuos de Rin-Mosela-Eifel, controlado conjuntamente por esos entes locales, para valorizar y eliminar los residuos en esos territorios. El Consorcio carece de capacidad para someter los residuos a un tratamiento que permita extraer los materiales reciclables y los residuos de alto poder calorífico, retirando en la medida de lo posible los contaminantes y reducir significativamente la actividad biológica de la parte orgánica. Por ello encomienda el 80% de esas operaciones a empresas privadas, atribuyendo el 20% restante al Distrito de Neuwied, mediante Convenio.

La posición de la sociedad demandante, que considera este Convenio como una atribución directa ilegal de un contrato público, es tomada en consideración por el Juez nacional, que estima que el Convenio tiene características propias de un contrato público y su valor, aproximadamente de un millón de euros, excede del umbral a partir del que cabe recurso. Sin embargo, del artículo 12.4 de la Directiva no puede deducirse si el Convenio debe someterse al Derecho de la Unión en materia de contratación pública, dado que no permite determinar si establece una cooperación entre poderes adjudicadores que garantice la adecuada prestación de los servicios que les incumben. Por ello plantea al Juez de la Unión si, de conformidad con dicho artículo 12.4.a), no existe cooperación entre poderes adjudicadores cuando uno de ellos, responsable en su territorio de una misión de interés público con carácter exclusivo, encarga a otro poder adjudicador, que no depende de él y es también responsable de esa misión de interés público en su propio territorio, alguna de las operaciones requeridas por esa misión a cambio de una retribución.

El Tribunal de Justicia comienza advirtiendo, dado que el artículo 12.4 no contiene definición expresa de *cooperación* y que no existe remisión a los Derechos nacionales a ese respecto, los Principios de aplicación uniforme del Derecho de la Unión y de igualdad obligan a una interpretación de ese concepto

de carácter autónomo y uniforme en toda la Unión Europea, en base a su tenor literal, así como a su contexto y al objetivo que se pretende alcanzar. En ese sentido, un contrato entre poderes adjudicadores que establezca o desarrolle una cooperación para garantizar la adecuada prestación de los servicios que les incumben no entra en el ámbito de aplicación del artículo 12.4 de la Directiva. A eso añade que, si bien la Directiva ya no incluye la mención a una *cooperación genuina entre los poderes adjudicadores participantes*, que se recogía en la propuesta, el considerando 33 de la Directiva señala que la cooperación debe estar *basada en un concepto cooperador*, lo que remite a la exigencia de efectividad de la cooperación que se establezca o desarrolle. Y añade el Tribunal de Justicia que esa exigencia no puede considerarse cumplida cuando alguna de las partes se limita al reembolso de gastos, dado que en caso de considerar que en ese supuesto existe cooperación en el sentido del artículo 12.4 de la Directiva, esa cooperación no podría distinguirse de un contrato público, que no está cubierto por la exclusión que prevé esa disposición.

Esa interpretación se corrobora por la mención del citado considerando 33 de que la aplicación de normas en materia de contratación pública no se excluye por el hecho de que las partes del acuerdo sean poderes adjudicadores. En ese sentido se afirma por el Juez de la Unión que la cooperación entre entidades públicas, culminada mediante acuerdo, tiene una dimensión colaborativa de la que carece un procedimiento de adjudicación de un contrato público al que se apliquen las normas previstas en la Directiva 2014/24. Mientras en el primer caso las entidades públicas definen en común sus necesidades y las soluciones para hacerles frente, en el segundo caso la definición de esas necesidades es unilateral por parte del poder adjudicador. Es decir que la cooperación entre entidades públicas exige de estas una estrategia común, debiendo aunar sus esfuerzos para prestar el servicio público.

En este asunto la única disposición del Convenio que puede considerarse como reflejando una cooperación entre las partes es la que incluye la declaración de disposición del Consorcio para recibir hasta 3.000 toneladas anuales de residuos minerales a tratar en el marco de la obligación de valorización y eliminación que incumbe al Distrito como poder público. No obstante, las partes sostuvieron en el procedimiento que esa cláusula era una declaración de intenciones, admitiéndose por el Consorcio ante la Cámara de Contratación Pública de Renania-Palatinado que carecía de objeto. A ello se añade que tampoco parece que el Convenio venga a culminar ninguna acción de cooperación entre las partes, si bien el Juez nacional debe verificar ese extremo. Por último, ni la obligación, establecida en el Convenio, de que el Consorcio deba volver a hacerse cargo de los residuos no reciclables para su vertido, ni el

que la retribución del Distrito adopte únicamente la forma de un reembolso de los gastos, sin tener en cuenta un margen de beneficio para los gastos corrientes, bastan para acreditar la existencia de una auténtica cooperación entre las partes. Por ello se concluye que parece que el único objeto del Convenio es la adquisición de una prestación por medio del pago de una retribución por lo que, sin perjuicio de las verificaciones que corresponden al órgano remitente, el contrato público en cuestión no se vería afectado por la exclusión que prevé el artículo 12.4 de la Directiva.

Por ello, concluye el Tribunal de Justicia que, de conformidad con el artículo 12.4.a) de la Directiva, no puede interpretarse que exista cooperación entre poderes adjudicadores cuando uno de ellos, responsable en su territorio de una misión de interés público que le incumbe en exclusiva en virtud del Derecho nacional, encarga a otro poder adjudicador que no depende de él, y que es también responsable de esa misión de interés público en su propio territorio, alguna de las operaciones requeridas por esa misión a cambio de una retribución.