

Asunto C-556/19

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

22 de julio de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de julio de 2019

Parte recurrente:

Société ECO TLC

Parte recurrida:

Ministre de la transition écologique et solidaire (Ministro de Transición Ecológica y Solidaria)

CONSEIL D'ÉTAT
(Consejo de Estado,
actuando como Tribunal
Supremo
de lo Contencioso-
Administrativo)

[*omissis*]

Mediante un recurso abreviado, una ampliación de recurso y tres escritos de réplica, registrados el 29 de noviembre de 2017, el 12 de enero, el 7 de mayo y el 22 de junio de 2018 y el 4 de junio de 2019 en la Secretaría de lo Contencioso del Conseil d'État, la sociedad Eco TLC solicita al Conseil d'État:

1. Que anule por exceso de poder el arrêté du 19 septembre 2017 du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de l'économie et des finances portant modification de l'arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R.

543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement [Orden Ministerial de 19 de septiembre de 2017 del Ministro de Estado, Ministro de Transición Ecológica y Solidaria y del Ministro de Economía y Hacienda por la que se modifica la Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 relativa al procedimiento de habilitación, que establece el pliego de condiciones aplicable a los organismos dedicados a proveer lo necesario en el tratamiento de los residuos procedentes de los productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado, de conformidad con el artículo R. 543-214 del code de l'environnement (Código del Medio Ambiente) y por la que se habilita a un organismo, con arreglo a los artículos L. 541-10-3 y R. 543-214 a R. 543-224 del Código del Medio Ambiente];

[*omissis*]

Esta sociedad sostiene que la Orden Ministerial que impugna:

[*omissis*]

- establece una medida constitutiva de una nueva ayuda estatal ilegal puesto que no ha sido previamente notificada a la Comisión Europea, infringiendo el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

[*omissis*]

Mediante un escrito de contestación, registrado el 1 de junio de 2018, el Ministro de Estado, Ministro de Transición Ecológica y Solidaria, solicita que se desestime el recurso. Sostiene que el recurso es inadmisibles, habida cuenta de que la sociedad Eco TLC carece de interés suficiente para interponer recurso contra la Orden Ministerial impugnada, y que los motivos formulados en el escrito de recurso son infundados.

Mediante dos escritos de formalización de la intervención, registrados el 2 de marzo y el 25 de junio de 2018, la Fédération des entreprises du recyclage solicita al Conseil d'État que desestime el recurso [*omissis*]. Esta sostiene que su intervención es admisible, que el recurso es inadmisibles, habida cuenta de que la sociedad Eco TLC carece de interés suficiente para interponer recurso contra la Orden Ministerial impugnada, y que los motivos invocados en el escrito de recurso son infundados.

El recurso fue notificado al Ministro de Economía y Hacienda, que no ha presentado escrito de contestación.

Vistos los demás escritos que obran en autos;

Vistos:

- el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- el Código del Medio Ambiente;
- [omissis];

[omissis] [omissis]

Considerando:

- 1 Que el artículo 69 de la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (Ley de 21 de diciembre de 2006 de presupuestos para 2007) introdujo en el Código del Medio Ambiente un artículo L. 541-10-3 relativo al principio de responsabilidad ampliada del productor que *«comercialice productos textiles de ropa de vestir, calzado o ropa del hogar nuevos destinados al consumo doméstico»* obligando a este a proveer lo necesario o colaborar en el reciclaje y el tratamiento de los residuos procedentes de estos productos, bien mediante el abono de una contribución financiera a un organismo, habilitado por orden interministerial de los ministros de ecología y de industria, que se encarga de contratar a los operadores de clasificación de residuos y a las colectividades territoriales o sus agrupaciones dedicadas a la gestión de residuos y les paga una ayuda económica para sufragar las actividades de reciclaje y de tratamiento de los residuos de que se trate, o bien mediante el establecimiento, con arreglo a un pliego de condiciones, de un sistema individual de reciclaje y de tratamiento de residuos aprobado mediante orden interministerial de los ministros de ecología y de industria. El último párrafo de dicho artículo precisa lo siguiente: *«El Conseil d'État fijará mediante decreto las modalidades de aplicación del presente artículo, en particular el método de cálculo de la contribución, las condiciones en las que se fomentará la inserción de las personas con dificultades en materia de empleo y las sanciones aparejadas al incumplimiento de la obligación establecida en el párrafo primero»*. Con arreglo al artículo R. 543-214, párrafo segundo, de este mismo Código: *«Los organismos deberán acreditar, al presentar la solicitud de habilitación, que poseen capacidades técnicas y financieras suficientes para llevar a cabo las actividades necesarias para favorecer, a través de los contratos que firmen y de la redistribución de las contribuciones financieras que recaude, la reutilización, el reciclaje, la valorización y el tratamiento de los residuos mencionados en el artículo L. 541-10-3, y deberán indicar las condiciones bajo las cuales prevean cumplir las cláusulas del pliego de condiciones a las que se ajustará la habilitación.»* De conformidad con el artículo R. 543-215, párrafo primero, de dicho Código: *«Los organismos habilitados determinarán el importe global de la contribución financiera que cobrarán a las personas mencionadas en el párrafo primero del artículo L. 541-10-3 al efecto de sufragar, anualmente, los gastos que ocasione el cumplimiento del pliego de condiciones a que se refiere el artículo R. 543-214»*. El artículo R. 543-218 de este Código establece que el pliego de condiciones a que se refiere el artículo R. 543-214 precisa, en particular, los objetivos fijados en relación con las cantidades de residuos gestionados en las actividades de clasificación, reutilización, reciclaje o valorización, así como los

objetivos relativos a la inserción de las personas con dificultades en materia de empleo en el sentido del artículo L. 541-10-3 del mismo código y la contribución reducida que deberá abonarse al operador de clasificación en caso de que este incumpla un objetivo mínimo de inserción de dichas personas.

- 2 El arrêté du 3 avril 2014 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures (Orden Ministerial de 3 de abril relativa al procedimiento de habilitación y por la que se establece el pliego de condiciones aplicable a los organismos dedicados a proveer lo necesario en la gestión de residuos procedentes de los productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado) supedita el pago de la ayuda financiera a la valorización y el reciclaje de un porcentaje mínimo de residuos. Contiene un anexo titulado «Baremo de las contribuciones financieras abonadas a los operadores de clasificación de residuos contratados en el año N+1, correspondientes al año N» que determina el método de cálculo de los diferentes tipos de contribución financiera que se pueden pagar a los operadores de clasificación de residuos contratados, a saber, la ayuda a la continuidad, la ayuda a la «clasificación de residuos» y la ayuda al desarrollo. Dicho anexo dispone, en particular, que el importe de la ayuda a la continuidad es el equivalente a la suma de las ayudas a la continuidad de las actividades de valorización de residuos, valorización energética y eliminación, y que la ayuda a la continuidad de la actividad de valorización de residuos se calcula aplicando a las «toneladas de residuos clasificados que hayan sido objeto de una valorización (reutilización + reciclaje + otras formas de valorización de residuos)» un coeficiente fijado en 65 euros por tonelada. La Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 autoriza además a la sociedad Eco TLC a recaudar las contribuciones para el tratamiento de los residuos procedentes de los productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado y a reintegrarlas, en forma de ayudas financieras, a los operadores de clasificación de residuos y las colectividades territoriales competentes en materia de gestión de residuos, con arreglo al pliego de condiciones que figura como anexo de dicha Orden Ministerial. El artículo 1 de la Orden Ministerial de 19 de septiembre de 2017 por la que se modifica la Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 antes citada, cuya anulación por exceso de poder solicita la sociedad Eco TLC, establece que el coeficiente de 65 euros por tonelada que fija la Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 será de 82,5 euros por tonelada por lo que respecta a las ayudas que se abonen a partir del 1 de enero de 2018.

Sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Ministro de Estado, Ministro de Transición Ecológica y Solidaria:

- 3 La Orden Ministerial de 19 de septiembre de 2017 establece la revalorización del importe de la ayuda que abonan los organismos ecológicos establecidos en el sector de los productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado a los operadores contratados para gestionar los residuos procedentes de estos productos. Habida cuenta de la incidencia de esta revalorización en la economía de la citada sociedad, al ser el único operador habilitado en este sector, Eco TLC acredita un

interés suficiente para interponer recurso por exceso de poder contra dicha Orden Ministerial.

Sobre la admisibilidad de la demanda de intervención:

- 4 La Fédération des entreprises du recyclage acredita un interés suficiente para la confirmación de la Orden Ministerial impugnada. En este sentido, su intervención es admisible.

Sobre los motivos del recurso:

- 5 [omissis]
[omissis]
- 6 [omissis]
- 7 [omissis] [motivos irrelevantes para la cuestión prejudicial]

Sobre la calificación de ayuda de Estado:

- 8 En virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «*Serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*». De conformidad con el artículo 108, apartado 3, de este mismo Tratado: «*La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva*».
- 9 De las disposiciones de los artículos L. 541-10-3 y R. 543-218 del Código del Medio Ambiente que se recuerdan en el apartado 1 resulta que los productores que comercializan en el mercado francés productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado están obligados, o bien a proveer por sí mismos lo necesario para el tratamiento de los residuos procedentes de estos productos, o bien a trasladar esta obligación a un organismo autorizado, encargado de recaudar sus contribuciones y proveer en su nombre lo necesario para el tratamiento de dichos residuos mediante la contratación de operadores de clasificación de residuos. Este precepto tiene por objeto alcanzar en el ámbito nacional, en relación con los residuos procedentes de estos productos, los objetivos de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos.

- 10 La Orden Ministerial de 3 de abril de 2014, mencionada en el apartado 3, contiene un anexo que establece el pliego de condiciones que define en particular el baremo de las ayudas financieras abonadas a dichos operadores de clasificación de residuos, cuyo importe se determina en función de objetivos de valorización de residuos y de empleo de personas socialmente desfavorecidas. Mediante esta misma Orden Ministerial se concede la habilitación, en relación con la categoría de residuos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado únicamente a la sociedad Eco TLC, empresa privada, constituida y administrada por los comerciantes de este sector. De los documentos obrantes en autos no se desprende que se haya concedido habilitación a estos efectos a ningún otro organismo, ni que otros comerciantes de estos productos hayan optado por proveer por sí mismos lo necesario en el tratamiento de los residuos procedentes de esos productos.
- 11 De las disposiciones de la Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 y del pliego de condiciones que figura adjunto a dicha Orden Ministerial se deduce que la empresa autorizada debe ajustar el importe de las contribuciones que percibe de los comerciantes en la medida estrictamente necesaria para cumplir sus obligaciones, a saber, el pago de las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos según el baremo establecido por la Orden Ministerial y diversas acciones de sensibilización y de prevención, sin poder obtener beneficios ni pérdidas, ni emprender actividades en otros sectores. De los escritos obrantes en autos, y en particular de la investigación que llevó a cabo la Sala Sexta de lo Contencioso-Administrativo con arreglo al artículo R. 623-1 del code de justice administrative (Código de Justicia Administrativa), resulta que un censor de Estado, designado por el Estado, asiste a las juntas del Consejo de Administración de dicha sociedad, sin disponer, no obstante, de derecho a voto en tales juntas, es informado acerca de las condiciones de las inversiones financieras que prevé efectuar la sociedad antes de su aprobación por el Consejo de Administración, y puede solicitar que se le faciliten todos los documentos relativos a la gestión financiera de la sociedad para, en caso de incumplimiento de las reglas de buena gestión financiera, informar de ello a las autoridades competentes del Estado, las cuales pueden imponer sanciones de hasta 30 000 euros o incluso declarar la suspensión o incluso la revocación de la habilitación. Con estas salvedades, Eco TLC determina libremente su modelo de gestión. En particular, los fondos destinados al pago de las contribuciones no están sometidos a ninguna obligación de depósito específica.
- 12 En estas circunstancias, la respuesta al motivo basado en la calificación como ayuda de Estado de la ayuda abonada a los operadores de clasificación de residuos para la valorización de residuos según el baremo establecido por la Orden Ministerial y en la irregularidad de la Orden Ministerial impugnada, que revaloriza dicho baremo, en la medida en que ni dicha Orden Ministerial ni la Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 que instaura el sistema controvertido que modifica no han sido previamente notificadas a la Comisión Europea, depende de si el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que debe considerarse que establece una ayuda de Estado a efectos de dicho precepto un sistema como el descrito en los apartados 9

a 11, con arreglo al cual un organismo ecológico privado sin ánimo de lucro, habilitado por las autoridades públicas, cobra a los comerciantes de una categoría específica de productos, los cuales suscriben con él los correspondientes contratos a tal efecto, contribuciones financieras como contrapartida al servicio consistente en cumplir en nombre de estos la obligación de tratamiento de los residuos procedentes de los productos que comercializan, y reintegra a operadores encargados de las actividades de clasificación y valorización de dichos residuos, autorizados por dicho organismo ecológico con arreglo al pliego de condiciones aprobado por el Estado, importes cuya cuantía determina la orden ministerial relativa a la habilitación del organismo ecológico en cuestión sobre la base de objetivos de carácter medioambiental y social.

- 13 Esta cuestión, que es determinante para la resolución del litigio que debe resolver el Conseil d'État, representa una seria dificultad. Que, por lo tanto, procede plantear, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, una petición de decisión prejudicial al respecto y suspender el procedimiento del recurso incoado hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la cuestión prejudicial formulada.

DECIDE:

[omissis]

Artículo 2: Suspender el procedimiento relativo al recurso hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre la siguiente cuestión prejudicial:

¿Debe interpretarse el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que constituye una ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en este artículo un sistema como el descrito en los apartados 9 a 11, con arreglo al cual un organismo ecológico privado sin ánimo de lucro, titular de una habilitación expedida por las autoridades públicas, cobra a quienes comercialicen una categoría específica de productos y suscriban con él un convenio al efecto unas contribuciones financieras como contrapartida del servicio consistente en encargarse por cuenta de estos del tratamiento de los residuos derivados de tales productos y abona a los operadores encargados de las actividades de clasificación y valorización de dichos residuos unas subvenciones cuya cuantía determina la decisión de habilitación en función de objetivos de carácter medioambiental y social?

[omissis] [omissis]