

**Asunto C-43/21****Petición de decisión prejudicial****Fecha de presentación:**

27 de enero de 2021

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa)

**Fecha de la resolución de remisión:**

20 de enero de 2021

**Parte recurrente en casación:**

FCC Česká republika, s.r.o.

**Partes recurridas en casación:**Městská část Praha-Ďáblice,  
Spolek pro Ďáblice

---

10 As 322/2020-69

[...]

**AUTO**

El Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa) [...] en el procedimiento incoado por la parte recurrente: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [...] **b) Spolek pro Ďáblice** [...], contra la parte recurrida en primera instancia: **Ministerstvo životního prostředí** (Ministerio de Medioambiente, República Checa), [...] con la participación de la interviniente en el procedimiento: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...] relativo al recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la parte recurrida, de 21 de abril de 2016 [...], al examinar el recurso de casación de la interviniente en el procedimiento contra la sentencia del Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa), de 16 de septiembre de 2020, número de expediente 10 A 116/2016-143,

ha decidido lo siguiente:

I. *Plantear* al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la siguiente cuestión prejudicial:

**¿Debe interpretarse el artículo 3, punto 9, de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) en el sentido de que el concepto de «modificación sustancial» de una instalación debe entenderse también como una prolongación del período de almacenamiento en el vertedero, aun cuando no se produzca simultáneamente una modificación de la superficie máxima autorizada ni de la capacidad total autorizada de almacenamiento?**

[...]

**Motivación:**

### **I. Objeto del procedimiento**

[1] La interviniente en el procedimiento, la sociedad FCC Česká republika (en lo sucesivo, «parte recurrente en casación»), es una sociedad mercantil checa, que es titular de un vertedero en el distrito Praga — Ďáblice con arreglo a la autorización expedida en virtud de la *zákon č. 76/2002 Sb.*, o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (*zákon o integrované prevenci*) [Ley n.º 76/2002 de prevención y control integrados de la contaminación, del registro integrado de contaminación y de modificación de otras leyes (Ley de prevención integrada), en lo sucesivo, «Ley de prevención integrada»].

[2] La autorización integrada del vertedero fue concedida en 2007 y, posteriormente, fue objeto de varias modificaciones, en concreto, se prolongó en dos ocasiones el período de almacenamiento. A finales de 2015, la parte recurrente en casación solicitó al Magistrát hlavního města Prahy (Ayuntamiento de la ciudad de Praga, República Checa) la decimotercera modificación de la autorización integrada. La solicitud se presentó, entre otros motivos, porque la capacidad inicialmente planificada no había sido todavía plenamente utilizada y, conforme a la autorización hasta entonces vigente, el almacenamiento debía cesar a finales de 2015. El 29 de diciembre de 2015, el Ayuntamiento de la ciudad de Praga dictó una resolución de modificación de la autorización integrada del vertedero y modificó la fecha de finalización del almacenamiento, del 31 de diciembre de 2015 al 31 de diciembre de 2017, prolongando así en dos años más el período de almacenamiento. Con arreglo a la resolución, no se introdujeron cambios relativos a la capacidad de almacenaje, ni a su superficie máxima.

[3] Recurrieron la resolución del Magistrát hlavního města Prahy los demandantes [el distrito de la ciudad capital de Praga en el que se encontraba el

vertedero y una asociación creada con arreglo al artículo 70 de la zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (Ley n.º 114/1992 sobre protección de la naturaleza y del paisaje), es decir, una asociación cuyo objeto principal es la protección de la naturaleza y del paisaje, y mediante la cual se ejerce la participación de los ciudadanos en dicha protección con arreglo a la citada Ley)]. La parte recurrida en primera instancia [Ministerio de Medioambiente de la República Checa] desestimó sus recursos, puesto que ninguno de los recurrentes había intervenido en el procedimiento de modificación de la autorización integrada. Por tanto, sus recursos resultaban inadmisibles.

[4] A continuación, los recurrentes presentaron un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la parte recurrida en primera instancia. El Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga) estimó el recurso contencioso-administrativo, anuló la resolución de la parte recurrida en primera instancia y le devolvió el asunto para continuar la tramitación. Para apreciar si los recurrentes pueden intervenir en el procedimiento, resulta esencial determinar si el cambio de la autorización integrada suponía una «modificación sustancial» de la instalación de la que es titular la parte recurrente en casación en el sentido del artículo 2, letra i), de la Ley de prevención integrada. En efecto, de ello depende el número de intervinientes en el procedimiento, en especial que se admita también la participación de los justiciables conforme al artículo 7, apartado 1, letras c) y e), de la Ley de prevención integrada. Es más, de la resolución de esta cuestión depende asimismo el alcance de la admisión [para participar en el procedimiento] del público interesado conforme a la zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (Ley n.º 100/2001 sobre la evaluación del impacto ambiental, en lo sucesivo, «Ley sobre la evaluación del impacto ambiental»). Si la prolongación del período de almacenamiento en este litigio constituye una «modificación sustancial» a los efectos de la Ley de prevención integrada, el procedimiento debería tramitarse con arreglo al llamado procedimiento de control, de conformidad con el artículo 9b y siguientes de la Ley sobre la evaluación del impacto ambiental, y los recurrentes deberían poder participar en el procedimiento también conforme a dicha Ley.

[5] Al interpretar el concepto de «modificación sustancial», el Městský soud v Praze invocó también las sentencias del Tribunal de Justicia relativas al concepto de «proyecto» en el sentido 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 (en lo sucesivo, «Directiva 85/337/CEE») y, en concreto, las sentencias dictadas [el 17 de marzo de 2011] en el asunto *Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros*, C-275/09, EU:C:2011:154, y [el 19 de abril de 2012] en el asunto *Pro-Braine y otros*, C-121/11, EU:C:2012:225. El Městský soud v Praze señaló que el alcance del «proyecto» puede determinarse también desde una perspectiva temporal y la prolongación del tiempo de explotación de la instalación debe entenderse como un cambio del alcance del «proyecto». Si inicialmente la explotación de la instalación se autorizó únicamente para un determinado período, no se examinó su repercusión medioambiental tras la finalización del período autorizado para su explotación,

puesto que no se previó en absoluto la «ulterior repercusión». La prolongación del período de explotación supone prolongar la repercusión sobre el medioambiente. El órgano jurisdiccional realizó unas consideraciones análogas respecto de la interpretación de la Ley de prevención integrada.

[6] El Městský soud v Praze llegó a la conclusión de que el alcance de una «modificación sustancial», en el sentido del artículo 2, letra i), de la Ley de prevención integrada, no puede definirse únicamente desde la perspectiva del espacio ocupado o de la capacidad [de la instalación], sino que debe adoptarse también una perspectiva temporal. Por tanto, para apreciar si la prolongación del período de almacenamiento suponía una «modificación sustancial» se debe ponderar no solo el hecho de si la capacidad inicialmente planificada del vertedero había sido completamente utilizada, sino también si, precisamente a causa de la prolongación del período de almacenamiento (inicialmente limitado a una determinada fecha en virtud de la autorización integrada) no ha alterado la repercusión [de la instalación] sobre la salud de las personas y del medioambiente. Sin embargo, ni el Ayuntamiento, ni la parte contraria abordaron esta cuestión.

[7] La parte recurrente en casación interpuso un recurso de casación contra la sentencia del Městský soud v Praze ante el Nejvyšší správní soud. Alega que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, citada por el Městský soud v Praze, no puede constituir una modificación sustancial en el sentido del artículo 2, letra i), de la Ley de prevención integrada la mera prolongación del período de almacenamiento por dos años más, en la medida en que simultáneamente no se llegan a emprender obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física de un emplazamiento determinado. La ampliación del período de almacenamiento no ha cambiado la superficie total de almacenamiento autorizada, ni la cantidad de residuos almacenados autorizada —ambos parámetros ya habían sido anteriormente ratificados en el proceso de EIA [environment impact assessment—evaluación de impacto ambiental] y la resolución sobre la prolongación de la autorización integrada no los afecta. La parte recurrente en casación solicitó la renovación del tiempo de almacenamiento precisamente para terminar de llenar el vertedero hasta la capacidad inicialmente planificada (y garantizar así una disposición estable del medioambiente y el posterior recultivo). A juicio de la parte recurrente en casación, el planteamiento relativo a la evaluación del impacto ambiental del proyecto respecto de las actuales fases de la explotación del vertedero tan solo comprendía una determinación orientativa del período de almacenamiento. Para la aprobación del proyecto revestía una importancia fundamental la evaluación de la superficie de almacenamiento y de su capacidad. La autorización integrada señalaba la fecha prevista de finalización del almacenamiento, pero esa fecha solo se indicó para que, formalmente, la autorización no fuera expedida por tiempo indefinido. Incluso si la explotación prorrogada repercutiera sobre el medioambiente, no se trataría de una «modificación sustancial» en el sentido del artículo 2, letra i), de la Ley de prevención integrada.

[8] Por el contrario, los recurrentes (la parte contraria en el procedimiento de casación) consideran que el Městský soud v Praze resolvió acertadamente el litigio. A este respecto, señalan que la autorización integrada había fijado el período de almacenamiento no hasta el momento de agotamiento de la capacidad [de almacenamiento], sino hasta una fecha claramente determinada, con independencia de si se colmaba la capacidad de almacenamiento. El Ministerio de Medioambiente no formuló alegaciones respecto del recurso de casación.

## II. Disposiciones aplicables del Derecho de la Unión y del Derecho nacional

[9] Con arreglo al artículo 3, punto 9, de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), en lo sucesivo, «Directiva 2010/75/UE», una «*modificación sustancial*» supone:

*«una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente.»*

[10] Conforme al artículo 20, apartado 2, primer párrafo, de la Directiva 2010/75/UE:

*«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que no se lleve a cabo, sin contar con un permiso concedido con arreglo a la presente Directiva, ningún cambio sustancial que el titular se proponga introducir.»*

[11] La Ley de prevención integrada adaptó el ordenamiento jurídico checo a la Directiva 2010/75/UE. Con arreglo al artículo 2, letra i), de la Ley de prevención integrada, se entenderá por «*modificación sustancial*»:

*«una modificación relativa al uso, funcionamiento, la forma de explotación o la dimensión de la instalación, que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente; se considerará siempre una modificación sustancial:*

*1. una modificación del uso, forma de explotación o dimensión de la instalación, si por sí misma alcanza los umbrales establecidos en el anexo n.º 1 de la Ley.»*

[12] Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Ley de prevención integrada, serán siempre intervinientes en el procedimiento para **la expedición** de una autorización integrada:

*a) el operador de la instalación,*

*b) el titular de la instalación, si no es el operador de la instalación,*

c) *el municipio en cuyo territorio radica o radicará la instalación,*

(...)

e) *las asociaciones de ciudadanos, las organizaciones de utilidad pública, las asociaciones empresariales o las cámaras de comercio cuyo objeto social sea el apoyo y la protección de los intereses profesionales o de los intereses públicos con arreglo a normativa especial, así como los ayuntamientos y las regiones en cuyo territorio dicha instalación pueda tener un impacto medioambiental, si en el plazo de 8 días desde la publicación de la información contenida en la solicitud con arreglo al apartado 8 comparecen ante el organismo como intervinientes del procedimiento.»*

[13] El artículo 19a de la Ley de prevención integrada regula el procedimiento relativo a la modificación de la autorizada integrada. Con arreglo al [artículo 19a], apartado 4, de la Ley de prevención integrada, en caso de que *no se trate* de una modificación sustancial de la instalación, únicamente participarán en el procedimiento relativo a la modificación de la autorización integrada los intervinientes designados en el artículo 7, apartado 1, letras a) y b), es decir, el operador y el titular de la instalación. Los krajské úřady (autoridades regionales, República Checa) son competentes para expedir y modificar las autorizaciones integradas, es decir, en la ciudad de Praga capital, el Ayuntamiento de la ciudad de Praga. El Ministerio de Medioambiente (parte recurrida en primera instancia) es competente para examinar los recursos contra sus resoluciones.

[14] Conforme al artículo 3 de la Ley sobre la evaluación del impacto ambiental, a los efectos de esa Ley se establecen las siguientes definiciones:

«c) *el territorio de que se trate es aquel territorio cuyo entorno y habitantes podrían verse gravemente afectados por la ejecución del proyecto o la realización de la concepción,*

d) *el ente territorial autónomo de que se trate es aquel ente territorial autónomo en cuya demarcación se encuentra al menos una parte del territorio de que se trate,*

(...)

i) *público afectado significa:*

(...)

2. *una entidad jurídica de derecho privado, cuyo objeto social sea con arreglo a su escritura de constitución la protección del medioambiente o de la salud pública y que no ejerza una actividad económica, ni ninguna otra actividad lucrativa como actividad principal, que haya sido constituida al menos 3 años antes de la publicación de la información sobre el*

*procedimiento de control con arreglo al artículo 9b, apartado 1, o en su caso antes de la fecha en que se dicte la resolución con arreglo al artículo 7, apartado 6, o que cuente con el respaldo de las firmas de un mínimo de 200 personas.»*

[15] El artículo 9c, apartado 3, de la Ley sobre la evaluación del impacto ambiental dispone que:

*También se convierte en interviniente del procedimiento de control, siempre que comparezca ante la autoridad administrativa que tramite el procedimiento de control mediante una declaración escrita en el plazo de 30 días desde la publicación de la información con arreglo al artículo 9b apartado 1:*

- a) *el ente territorial autónomo de que se trate o*
- b) *el público afectado, citado en el artículo 3, letra i), punto 2.*

### **III. Análisis de la cuestión prejudicial planteada**

[16] En el presente litigio, el Nejvyšší správní soud examina la cuestión de si el concepto de «modificación sustancial» de una instalación, conforme al artículo 3, punto 9, de la Directiva 2010/75/UE, abarca la ampliación en dos años del período de almacenamiento en un vertedero, aun cuando no se produzca simultáneamente la modificación de la superficie máxima autorizada, ni de la capacidad total autorizada de almacenamiento.

[17] En aras de la claridad del razonamiento debe añadirse que, pese a que una parte considerable de las alegaciones de la parte recurrente en casación vaya en esa dirección, en el presente litigio el Nejvyšší správní soud no se ocupa concretamente de si la prolongación del período de almacenamiento supone un «proyecto» a efectos de la Ley sobre la evaluación del impacto ambiental (y de la Directiva 85/337/CEE). Sin embargo, el Tribunal de Justicia se ha ocupado de la prolongación de los períodos de explotación de instalaciones similares a la referida en el presente litigio, precisamente desde el punto de vista de la evaluación del impacto ambiental. Al plantear la cuestión prejudicial, el Nejvyšší správní soud pretende determinar si una interpretación análoga resultará aplicable también en el caso de la normativa en materia de prevención integrada.

[18] Por los motivos avanzados seguidamente, la sala del Nejvyšší správní soud ha considerado necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

[19] En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no ha abordado hasta la fecha la interpretación del concepto de «modificación sustancial» a los efectos de la Directiva 2010/75/UE (en su caso, a los efectos de las Directivas que la precedían).

[20] Sin embargo, en el asunto *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, el Tribunal de Justicia examinó a la luz de la Directiva 85/337/CEE la prolongación del período de explotación de un aeropuerto que no entrañaba obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física de un emplazamiento determinado. El Tribunal de Justicia declaró que, si no existen tales obras ni intervenciones, la renovación de la vigencia de una autorización existente no puede ser calificada de «proyecto» (sentencia de 17 de marzo de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* y otros, C-275/09, EU:C:2011:154 apartados 20, 24 y 38). Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia no se ha apartado de dicha interpretación. Sin embargo, en la jurisprudencia más reciente (relativa a la interpretación de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente), el Tribunal de Justicia subraya que esa interpretación guarda estrecha relación con el tenor del primer guion del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 85/337/CEE, con arreglo al cual «proyecto» corresponde a la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2020, *Friends of the Irish Environment Ltd*, C-254/19, EU:C:2020:680, apartado 32; o la sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 62). Por tanto, el requisito relativo a las «obras» y a las «intervenciones» que modifiquen la realidad física del emplazamiento es específico para apreciar si una acción concreta constituye un «proyecto».

[21] El Tribunal de Justicia confirmó lo anterior asimismo cuando tuvo ocasión de interpretar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en lo sucesivo, «Directiva 92/43/CEE»). Sin embargo, aunque para fijar la definición del concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE sea relevante la definición de «proyecto» en el sentido de la Directiva 85/337/CEE, únicamente en el caso de esta última se exigen obras o intervenciones que modifiquen la realidad física de un emplazamiento determinado. Por tanto, el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE (para el cual reviste de una importancia fundamental sobre todo el hecho de que «pueda afectar de forma apreciable» la gestión del lugar protegido) es más amplio que el concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva 85/337/CEE (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2018 dictada en los asuntos acumulados *Coöperatie Mobilisation for the Environment* y *Vereniging Leefmilieu*, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartados 59 a 66).

[22] En el caso de la Directiva 2010/75/UE podría adoptarse un planteamiento similar al de la Directiva 92/43/CEE. El artículo 3, punto 9, de la Directiva 2010/75/UE establece una definición amplia de «modificación sustancial» — por la que puede entenderse (toda) modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación, siempre que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente. Esa

definición no exige expresamente que una «modificación sustancial» entrañe siempre modificaciones físicas de la instalación.

[23] Pese a que en el presente litigio no se llega a modificar la superficie máxima autorizada o la capacidad total de almacenamiento, la prolongación del período de almacenamiento supone que los residuos serán depositados en el vertedero durante los dos años siguientes (estrictamente hablando, el vertedero no experimentará ninguna modificación física, sino que las modificaciones permanecerán dentro de los límites anteriormente autorizados). La modificación entraña una injerencia en el medio ambiente. Como ya ha indicado en el presente litigio el Městský soud v Praze, la propia autorización integrada toma en consideración el impacto negativo del vertedero en el medio ambiente y determina los requisitos de la explotación del vertedero desde la perspectiva de la protección del aire (incluyendo la reducción de las emisiones) o la protección de las aguas subterráneas y de las aguas superficiales. Por consiguiente, debido a la prolongación del período de almacenamiento, persistirá la injerencia en el medio ambiente.

[24] Además, conforme al considerando 12 de la Directiva 2010/75/UE y a su artículo 1, el objetivo de este acto legislativo es conseguir un alto nivel de protección del medio ambiente *en su conjunto*. Por tanto, no hay motivo para que las modificaciones consistentes en la prolongación del período de explotación de una instalación (es decir, modificaciones que no afecten a los demás valores máximos de explotación de la instalación) deban verse excluidas *a priori* de la definición de «modificación sustancial» —dichas modificaciones pueden también tener repercusiones perjudiciales importantes en la salud humana o el medioambiente, como exige la definición establecida en el artículo 3, apartado 9, de la Directiva 2010/75/UE.

[...]