

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 23 de septiembre de 2004<sup>1</sup>

### I. Introducción

1. En el presente procedimiento incoado con arreglo al artículo 226 CE, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda no ha adoptado las medidas adecuadas para garantizar la correcta adaptación del Derecho interno a los artículos 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos,<sup>2</sup> en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo<sup>3</sup> (en lo sucesivo, «Directiva relativa a los residuos»). Además, solicita que se declare que, al no haber facilitado la información solicitada por la Comisión el 20 de septiembre de 1999 sobre un tratamiento de residuos en Fernoy, Condado de Cork, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE.
2. El presente asunto se basa en una serie de denuncias recibidas por la Comisión entre 1997 y 2000 presentadas por ciudadanos irlandeses, sobre una serie de incidentes relativos a un depósito de residuos supuestamente en contravención de las disposiciones de la Directiva relativa a los residuos. Mediante su recurso, la Comisión no sólo solicita al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a los residuos en cada uno de dichos casos, también sostiene que dichos casos constituyen el fundamento para que el Tribunal de Justicia declare que Irlanda ha cometido una infracción general y sistemática de la Directiva relativa a los residuos.
3. La pretensión de la Comisión es importante desde el punto de vista de la exigencia del cumplimiento del Derecho comunitario y, en última instancia, afecta al modo en que ésta puede cumplir su obligación derivada del artículo 211 CE para garantizar la aplicación de las disposiciones del Tratado y de las medidas adoptadas por las instituciones en virtud del mismo. En la situación actual, corresponde a la Comisión probar que existe una determinada situación de hecho y que dicha situación es contraria a las obligaciones que incumben al Estado miembro de que se trata en virtud del Derecho comunitario. Ello supone que las situaciones

1 — Lengua original: inglés.

2 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.

3 — DO L 78, p. 32.

de hecho que no hayan sido abordadas en el marco de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia no tienen por qué considerarse formalmente casos de incumplimiento hasta que así lo declare el Tribunal de Justicia en un procedimiento conforme al artículo 226 CE. En consecuencia, pueden persistir determinadas situaciones insatisfactorias de incumplimiento del Derecho comunitario hasta que la Comisión haya recabado información suficiente para interponer un recurso por incumplimiento.

4. Es evidente que tener que actuar contra numerosos casos de incumplimiento incrementa la carga que supone exigir el cumplimiento del Derecho comunitario y obstaculiza la eficacia de tal función. Éste es, por cierto, un problema que no se limita al ámbito del medio ambiente. Por ejemplo, cabe mencionar un ámbito como el de la contratación pública, en el que sucesivos casos de incumplimiento de las Directivas pertinentes por el mismo Estado miembro han sido llevados ante el Tribunal de Justicia. En dichos casos, el Tribunal de Justicia sólo puede declarar *ex post facto* que no se han cumplido las Directivas aplicables en ese caso particular. Tal planteamiento no sólo no proporciona un remedio efectivo en una situación concreta, sino que, lo que es más importante, no aborda los problemas básicos, estructurales y subyacentes de incumplimiento de las Directivas impugnadas de un Estado miembro. Las instituciones comunitarias se limitan a lo que en alemán se denomina «Kurieren am Symptom». Ello explica por qué es importante examinar la posibilidad de inferir de una serie de situaciones de hecho que puede existir una situación de incumplimiento sistemático por

parte de un Estado miembro. Una declaración por el Tribunal de Justicia de que así es facilitaría el camino a una exigibilidad más efectiva de las obligaciones de Derecho comunitario frente a los Estados miembros.

## II. La Directiva relativa a los residuos

5. La obligación fundamental que impone a los Estados miembros la Directiva relativa a los residuos es garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente (artículo 4, párrafo primero). Para ello, la Directiva les exige que impongan determinadas obligaciones a todos aquellos que se ocupen de los residuos en las diferentes fases. Por consiguiente, en lo que la Comisión describe en su recurso como «una cadena de responsabilidad sin solución de continuidad», la Directiva impone obligaciones a los poseedores de residuos, recolectores y transportistas de residuos y empresas que lleven a cabo una gestión de residuos u operaciones de valorización. Los poseedores de residuos deben garantizar, cuando no valoricen o gestionen los residuos ellos mismos, que éstos se remitan a un recolector de residuos privado o público, o a una empresa de gestión o valorización (artículo 8). Deberán prohibirse los vertidos y la eliminación incontrolada de residuos (artículo 4, párrafo segundo). Las empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos deberán, como mínimo, estar registradas ante las autoridades nacionales competentes (artículo 12), mientras que las empresas que

lleven a cabo operaciones de eliminación o valorización deberán obtener una autorización de dichas autoridades (artículos 9 y 10). Dichas empresas serán inspeccionadas periódicamente por las autoridades competentes (artículo 13) y, para facilitar dichas inspecciones, deberán llevar registros de sus actividades relacionadas con los residuos (artículo 14). Con el fin de conseguir una autosuficiencia en la eliminación de residuos tanto a escala comunitaria como nacional, la Directiva ordena a los Estados miembros que adopten las medidas apropiadas para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación (artículo 5).

6. El plazo para adaptar plenamente el Derecho interno a la versión inicial de la Directiva relativa a los residuos, la Directiva 75/442, expiró en julio de 1977, mientras que la adaptación a la modificación de la Directiva llevada a cabo por la Directiva 91/156 debía haberse llevado a cabo antes del 1 de abril de 1993.

7. El tenor exacto de las disposiciones controvertidas en el presente asunto es el siguiente:

«Artículo 4

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin

poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:

- sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
- sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;
- sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

Los Estados miembros adoptarán también las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.

*Artículo 5*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas, en cooperación con otros Estados miembros si ello es necesario o conveniente, para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación,

teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos. Dicha red deberá permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos.

- se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la presente Directiva.

#### *Artículo 9*

2. Dicha red deberá permitir además la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y las tecnologías más adecuados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

1. A efectos de la aplicación de los artículos 4, 5 y 7, cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones citadas en el Anexo II A deberá obtener una autorización de la autoridad competente mencionada en el artículo 6.

Dicha autorización se referirá, en particular:

[...]

- a los tipos y cantidades de residuos;

#### *Artículo 8*

Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos:

- los remita a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones previstas en los Anexos II A o II B, o

- a las prescripciones técnicas;

- a las precauciones que deberán tomarse en materia de seguridad;

- al lugar de eliminación;

— al método de tratamiento.

*Artículo 13*

2. Las [autorizaciones] podrán, o bien concederse por un período determinado, renovarse y estar sujetas a condiciones y obligaciones, o bien denegarse, en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente.

Los establecimientos o empresas que se ocupen de las operaciones mencionadas en los artículos 9 a 12 estarán sujetos a inspecciones periódicas apropiadas por parte de las autoridades competentes.

*Artículo 10*

A efectos de la aplicación del artículo 4, cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones citadas en el Anexo II B deberá obtener una autorización al respecto.

[...]

*Artículo 14*

Cualquier establecimiento o empresa mencionado en los artículos 9 y 10 deberán:

— llevar un registro en el que se indique la cantidad, naturaleza, origen y, cuando ello sea pertinente, el destino, la frecuencia de recogida, el medio de transporte y el método de tratamiento de los residuos enumerados en el Anexo I y las operaciones enumeradas en los Anexos II A o II B;

*Artículo 12*

Los establecimientos o empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos o que se ocupen de la eliminación o valorización de residuos por encargo de terceros (negociantes o agentes), si no están sujetos a autorización, deberán estar registrados ante las autoridades competentes.

— facilitar dichas indicaciones a las autoridades competentes mencionadas en el artículo 6, a petición de éstas.

Los Estados miembros también podrán exigir a los productores que cumplan las disposiciones del presente artículo.»

### III. Denuncias presentadas ante la Comisión

Pembrokestown, Condado de Wexford, durante varios años, pese a que se había denegado una autorización en materia de residuos por razones medioambientales y sin que se hubieran impuesto sanciones (P1997/4847).

8. Como se ha señalado antes, los antecedentes del presente asunto están constituidos por una serie de doce denuncias recibidas por la Comisión entre 1999 y 2000, relativas a 18 incidentes de eliminación de residuos en Irlanda.

- 1) La primera de dichas denuncias se refería a la eliminación de residuos de demolición y construcción por Limerick Corporation en pantanos de Limerick sin una autorización (registrada por la Comisión como denuncia P1997/4705).
- 2) Mediante la segunda denuncia, se alegaba que cantidades considerables de residuos orgánicos habían sido almacenadas sin una autorización en lagunas de Ballard, Fermoy, Condado de Cork, y eliminadas en otro lugar por una empresa privada (P1997/4792).
- 3) La tercera denuncia se refería al funcionamiento de un centro de transformación de residuos comerciales en

- 4) El objeto de la cuarta denuncia era el funcionamiento de un vertedero municipal en Powerstown, Condado de Carlow, desde 1975 sin una autorización en materia de residuos. Se indicaba que la instalación era la causa de una serie de problemas medioambientales (P1999/4351).
- 5) La quinta denuncia planteaba el problema del funcionamiento no autorizado de una instalación privada de residuos en Cullinagh, Fermoy, Condado de Cork, tras haber sido denegadas solicitudes consecutivas de autorización entre 1991 y 1994 (P1999/4478).
- 6) La sexta denuncia se refería al vertido no autorizado de grandes cantidades de residuos de escombros en una zona verde en la Península de Poolbeg, Dublín, y el funcionamiento de una planta de tratamiento de residuos en la misma zona durante una serie de años sin una autorización (P1999/4801).

- 7) La séptima denuncia alegaba que, desde los años setenta, las autoridades locales irlandesas de Waterford habían estado explotando vertederos municipales sin una autorización en Kilbarry y Tramore, Condado de Waterford, y que dichos vertederos afectaban de manera perjudicial a lugares de especial interés, al estar situado el primero junto a un pantano que está propuesto como zona de patrimonio natural, y al estar situado el segundo junto a una zona de protección especial con arreglo a la Directiva 79/409<sup>4</sup> y parcialmente dentro de una zona propuesta como zona de especial de conservación en el sentido de la Directiva 92/43<sup>5</sup> (P1999/5008).
- 8) La octava denuncia se dirigía contra la explotación de instalaciones de residuos sin una autorización por parte de un operador privado desde los años ochenta en dos canteras en desuso cerca de Portarlinton, Condado de Laois, una en Lea y la otra en Ballymorris, ambas en la cuenca del río Barrow, que tiene un acuífero importante. Ni el Consejo del condado ni la Irish Environment Protection Agency (Organismo Irlandés de Protección del Medio Ambiente) habían exigido el cumplimiento del requisito de la autorización (P1999/5112).
- 9) La novena denuncia se refería, entre otras cuestiones, al vertido no autorizado realizado desde 1990 de residuos de construcción y demolición y de otros residuos en la parte baja de la playa en Carlington Lough, Greenore, Condado de Louth, en una zona sensible desde el punto de vista medioambiental (P2000/4145).
- 10) En la décima denuncia, se llamaba la atención sobre el hecho de que la recogida de residuos en el municipio de Bray, Condado de Wicklow, se llevaba a cabo por operadores privados que no disponían de licencia, no estaban registrados ni estaban sujetos a inspecciones. Asimismo, se hacía referencia al descubrimiento de una gran cantidad de residuos hospitalarios en un lugar de eliminación no autorizado en Glen of Imaal, Condado de Wicklow (P2000/4157).
- 11) El objeto de la undécima denuncia era el uso no autorizado de los vertederos municipales en Drumnaboden, Muckish y Glenalla, Condado de Donegal. Dicho vertedero era la fuente de una grave contaminación medioambiental, especialmente del río Lennon (P2000/4408).

4 — Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 106, p. 1; EE 15/02, p. 125).

5 — 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 (DO L 206 p. 7).

- 12) La duodécima denuncia versaba sobre la eliminación no autorizada de residuos, concretamente de residuos de demoli-

ción y excavación, que estaba afectando de manera perjudicial a varios pantanos en el Condado de Waterford en Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog y Castletown (P2000/4633).

En las presentes conclusiones, se hará referencia a dichas denuncias mediante los números 1 a 12.

#### IV. Procedimiento

9. La Comisión remitió escritos de requerimiento a Irlanda en relación con las tres primeras denuncias el 30 de octubre de 1998, en relación con las denuncias 4, 6, 7, 8 y 11, el 25 de octubre de 2000, y en relación con las denuncias 5, 9, 10 y 12, el 17 de abril de 2001. Asimismo, el 28 de abril de 2000 dirigió un escrito de requerimiento separado a Irlanda en relación con la denuncia 5 por no haberle facilitado debidamente la información que le había solicitado, incumpliendo con ello el artículo 10 CE.

10. Irlanda respondió al escrito de requerimiento de 30 de octubre de 1998, pero no dio una respuesta completa a los de 28 de abril de 2000, 25 de octubre de 2000 y 17 de abril de 2001. Sin embargo, Irlanda respondió a las preguntas planteadas por la Comisión en relación con algunas de las denuncias.

11. Dichos escritos de requerimiento fueron seguidos por dictámenes motivados de 14 de julio de 1999, relativo a las denuncias 1 y 2, y de 26 de julio de 2001, relativo a las doce denuncias, en los que se instaba a Irlanda a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en un plazo de dos meses desde su notificación y recepción, respectivamente.

12. Por considerar que Irlanda no había adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a los residuos en dicho plazo, la Comisión interpuso el presente recurso, que fue registrado el 20 de diciembre de 2001.

13. Habida cuenta de la circunstancia de que ambos dictámenes motivados se referían a las dos primeras denuncias, el Tribunal de Justicia solicitó a la Comisión, mediante escrito de 24 de mayo de 2004, que declarara en qué medida, a efectos de la resolución del recurso, debe tenerse en cuenta el dictamen motivado de 14 de julio de 1999. En su respuesta escrita de 7 de junio de 2004, la Comisión señaló que el primer dictamen motivado había sido sustituido por el dictamen motivado de 26 de julio de 2001. Ello significa que todo el recurso debe examinarse en relación con el segundo dictamen motivado.

14. La Comisión e Irlanda formularon sus observaciones orales en la vista de 6 de julio de 2004.

## V. Observaciones preliminares

### A. Alcance del recurso

15. En primer lugar, debe determinarse el alcance del recurso, ya que ello es decisivo para el modo en que debe plantearse y resolverse este asunto.

16. La Comisión pone de relieve en su recurso que la Directiva establece una «cadena sin solución de continuidad de responsabilidad por residuos» y que su principal preocupación es garantizar que en Irlanda esta cadena de responsabilidad reciba pleno reconocimiento y se haga efectiva. Ésta constituye también la razón por la que la Comisión decidió agrupar las diferentes investigaciones de las denuncias de manera conjunta, en lugar de llevar a cabo cada una por separado. Por consiguiente, su recurso tiene por objeto principalmente que se declare que Irlanda ha incumplido sus obligaciones derivadas de la Directiva relativa a los residuos de una manera general y sistemática. Aunque puede concluirse que Irlanda había cumplido efectivamente sus obligaciones en relación con determinadas situaciones antes de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado de 26 de julio de 2001, la Comisión sostiene que ello no afecta a su alegación de que Irlanda ha incumplido sus obligaciones en un sentido más general.

17. La Comisión señala, además, que las denuncias citadas no representan ejemplos aislados de incumplimiento de la Directiva relativa a los residuos por Irlanda y que se reserva el derecho de indicar otros ejemplos de incumplimiento. Así, en su recurso, bajo el epígrafe «información de dominio público», hace referencia a vertidos de residuos a gran escala en el Condado de Wicklow (96 supuestos), comunicados en un informe de 7 de septiembre de 2001 a las autoridades locales.

18. Irlanda se opone al planteamiento seguido por la Comisión y afirma que es demasiado amplio. Sostiene que el recurso debería limitarse a las doce denuncias antes indicadas y que el resto de los hechos y denuncias que no se le comunicaron durante el procedimiento administrativo previo, como el caso de los vertidos en el Condado de Wicklow, no deben tenerse en cuenta. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe limitarse a apreciar si el supuesto incumplimiento se produjo en relación con las doce denuncias al término del plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado de 26 de julio de 2001 y corresponde a la Comisión presentar pruebas suficientes para demostrar dicho incumplimiento. Irlanda alega que la Comisión no puede instar al Tribunal de Justicia a considerar que Irlanda se encuentra en una situación de incumplimiento general de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a los residuos basándose en cuestiones específicas respecto de las que se han presentado denuncias que no habían sido resueltas en dicha fecha.

19. Al presentar su recurso de esta manera, la Comisión pretende que el Tribunal de

Justicia declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a los residuos de una manera general y sistemática. En lugar de considerar las doce denuncias incumplimientos individuales y no relacionados de la Directiva, cada una de las cuales podía haberse llevado ante el Tribunal de Justicia conforme al artículo 226 CE, la Comisión desea demostrar que dichos incidentes son parte de una pauta subyacente. A mi juicio no puede excluirse que, en determinadas condiciones, una pauta de denuncias de características similares puede proporcionar el fundamento para que se declare que un Estado miembro ha incumplido sistemáticamente sus obligaciones de Derecho comunitario. Como la Comisión señaló en su contestación, si se aceptara la alegación de Irlanda de que el alcance del recurso es demasiado amplio, ello podría afectar gravemente a su capacidad para ejercer su función de guardiana del Tratado. Pese a que el recurso de la Comisión suscita cuestiones relativas a lo que debe entenderse como incumplimiento sistemático y a cómo debe acreditarse dicha situación, no considero que éstas sean razones para restringir el alcance del presente recurso del modo solicitado por Irlanda.

20. Otro aspecto del alcance del recurso que debe aclararse en esta fase es que la alegación de incumplimiento se centra en la aplicación de las disposiciones adoptadas por Irlanda para la ejecución de la Directiva relativa a los residuos, en lugar de en la adaptación del Derecho irlandés a las disposiciones de la Directiva. En su recurso, la Comisión reconoce que, al adoptar la Waste Management Act 1996 (Ley de gestión de residuos de 1996) y su Reglamento de ejecución, las

autoridades irlandesas han «mejorado considerablemente» la base legislativa para la gestión de residuos en Irlanda. Los principales problemas que subsisten se refieren a la aplicación práctica de las disposiciones adoptadas para la adaptación del Derecho interno a la Directiva relativa a los residuos. No obstante, la Comisión sí mantiene que la adaptación del Derecho interno al artículo 12 de la Directiva relativa a los residuos es defectuosa. Además, como respuesta a la observación posterior de Irlanda en el sentido de que el Derecho interno ha sido correctamente adaptado a la Directiva, la Comisión declara que no acepta que no existan otros defectos en la adaptación del Derecho interno a la Directiva en Irlanda. Dado que estos posibles defectos no han sido indicados ni analizados durante el procedimiento administrativo previo, no pueden tenerse en cuenta en el marco del presente recurso.

21. Por último, por cuanto atañe al alcance del recurso en el tiempo, la Comisión explica que el hecho de que su recurso se interponga en relación con el incumplimiento por parte de Irlanda de la Directiva relativa a los residuos en su versión modificada por la Directiva 91/156, no significa que no deban abordarse ahora las actividades anteriores a dicha modificación. Existe una continuidad de los requisitos exigidos en la Directiva inicial y en su versión modificada. Estoy de acuerdo con este planteamiento en la medida en que se aplique a las actividades iniciadas después de la entrada en vigor de la Directiva 75/442 en 1977.

**B. Plan de análisis**

22. Como he señalado antes, este asunto plantea en un plano más general la posibilidad de declarar un incumplimiento general y sistemático por parte de un Estado miembro de sus obligaciones al ejecutar una directiva comunitaria sobre la base de una serie de denuncias relativas a incidentes de incumplimiento. Antes de examinar si cabe estimar el recurso de la Comisión en relación con la ejecución de la Directiva relativa a los residuos en Irlanda, considero adecuado examinar esta cuestión en un plano más abstracto. Por consiguiente, empezaré mi análisis recordando brevemente los requisitos generales establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para la correcta ejecución de directivas y, posteriormente, lo que suponen dichos requisitos generales en el marco de la Directiva relativa a los residuos. A continuación, debería determinarse en qué condiciones puede declararse que dichos requisitos no se han cumplido de una manera sistemática. Ello irá seguido de un análisis sobre la cuestión de la prueba. A continuación, me ocuparé de la apreciación del objeto del recurso en el presente asunto: la cuestión de si, sobre la base de las denuncias antes enumeradas, Irlanda ha incumplido de manera sistemática las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a los residuos.

**VI. Marco de apreciación****A. Requisitos generales de una adecuada ejecución**<sup>6</sup>

23. Como es bien sabido, pese a que el artículo 249 CE establece que las directivas dirigidas a los Estados miembros serán vinculantes en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios, ello no implica que el proceso de ejecución se deje totalmente a discreción de los Estados miembros. Con los años, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión para formular una serie de criterios con el fin de apreciar la idoneidad de las medidas adoptadas por los Estados miembros para la ejecución de las Directivas. Al exponer estos requisitos de manera esquemática, resulta útil establecer una distinción entre dos fases en el proceso de ejecución: la fase de adaptación del Derecho interno y la fase operativa.

24. La fase de adaptación del Derecho interno, está compuesta, a su vez, por dos aspectos principales: el aspecto normativo y el aspecto organizativo.

25. El aspecto normativo consiste en que el Derecho interno adopte el contenido sustan-

6 — En el presente asunto, utilizo el término «ejecución» como un término general que engloba la adaptación del Derecho interno a una Directiva, y la aplicación y la exigencia del cumplimiento de dichas disposiciones por las autoridades nacionales.

tivo de la directiva en términos lo suficientemente claros y precisos dentro del plazo fijado en la directiva.<sup>7</sup> Las disposiciones nacionales controvertidas deben tener un carácter vinculante con el mismo rango jurídico que las que deben modificarse.<sup>8</sup> Garantizar la claridad y la precisión de las disposiciones mediante las que se ejecuta una directiva es especialmente importante cuando la directiva tenga como fin crear derechos y obligaciones a favor de los particulares. Es un requisito de seguridad jurídica que las medidas de adaptación del Derecho interno sean lo suficientemente transparentes para que los particulares puedan conocer todos sus derechos derivados de la directiva.<sup>9</sup> Sin embargo, el requisito de precisión también se aplica cuando una directiva no está destinada expresamente a crear derechos para los particulares. En tal caso, existe un interés en garantizar que todas las autoridades competentes aplican correctamente las disposiciones de la directiva en el ordenamiento jurídico nacional.<sup>10</sup> Además, debe quedar claro que las disposiciones nacionales adaptadas tienen un origen comunitario, de modo que, de ser necesario, puedan interpretarse a la luz de los objetivos de la directiva y que puedan ejercitarse los recursos comunitarios contra las decisiones adoptadas en virtud de dichas disposiciones.

26. El aspecto organizativo de la ejecución tiene por objeto crear el marco jurídico y

administrativo para la correcta aplicación y exigencia del cumplimiento de las disposiciones nacionales que incorporan las normas contenidas en la directiva. Ello implica designar a las autoridades competentes para aplicar dichas disposiciones, garantizar que dichas autoridades están dotadas de facultades suficientes, crear medios para supervisar el cumplimiento de dichas disposiciones, facilitar garantías de protección jurídica, garantizar la posibilidad de interponer recursos jurisdiccionales, establecer sanciones en caso de infracciones de dichas disposiciones y crear estructuras para exigir el cumplimiento en caso de infracciones. Las directivas prevén a menudo expresamente la adopción de dichas medidas organizativas, si bien, aun cuando no establecen previsión alguna, cabe inferir del artículo 10 CE que los Estados miembros están obligados a garantizar la adopción de dichas medidas.

27. La fase operativa de la ejecución es el proceso continuo en que deben garantizarse los objetivos de la directiva a través de la aplicación plena y activa por parte de las autoridades nacionales competentes de las disposiciones nacionales que adaptan el Derecho interno a la directiva y la exigencia efectiva del cumplimiento de dichas disposiciones cuando éstas se incumplen. En otras palabras, el proceso de ejecución no concluye con la correcta adaptación del Derecho interno a las disposiciones de la directiva y el establecimiento de un marco organizativo para la aplicación de dichas disposiciones, sino que también debe garantizarse que dichos dos aspectos funcionen de modo que se consiga en la práctica el resultado perseguido por la directiva. Como el Tribunal de Justicia señaló en la sentencia *Marks & Spencer* en una consideración relativa a las directivas en general, «la adopción de medidas nacionales para adaptar correctamente el Derecho nacional a una directiva no

7 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de marzo de 1997, Comisión/Francia (C-197/96, Rec. p. I-1489), apartado 15.

8 — Sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica (102/79, Rec. p. 1473), apartado 10.

9 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-361/88, Rec. p. I-2567), apartado 15, y Comisión/Francia, citada en la nota 7, apartado 15.

10 — Sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartados 39 y 44.

agota los efectos de ésta [...] un Estado miembro sigue obligado a garantizar efectivamente la plena aplicación de la directiva incluso después de la adopción de dichas medidas». <sup>11</sup> Aun cuando la cuestión del efecto directo de la directiva no se plantea en el presente procedimiento, resulta importante para la aplicación de las directivas en general, que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia afirmara a continuación que los particulares están legitimados para invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, contra el Estado, las disposiciones de una directiva incondicionales y suficientemente precisas «en todos aquellos casos en que no se garantice la aplicación plena de ésta, es decir, no sólo en los casos en que no se haya [adaptado] el Derecho nacional a la directiva o tal [adaptación] haya sido incorrecta, sino también en aquellos casos en que las medidas nacionales por las que el Derecho interno se haya [adaptado] correctamente a la referida directiva no se apliquen de manera que se alcance el resultado que ésta persigue». <sup>12</sup> Esta última consideración del Tribunal de Justicia confirma que la ejecución, en el sentido más amplio de la palabra, es un proceso continuo que conlleva que los Estados miembros deban soportar una serie de obligaciones.

28. En cuanto a la exigencia del cumplimiento de las directivas o, más bien, de las disposiciones jurídicas internas que las incorporan, he de señalar que, también en este caso, tanto la obligación general de consecución del objetivo de una directiva

como el artículo 10 CE exigen que las medidas adoptadas y los mecanismos creados a tal fin sean efectivos. A mi juicio, una exigencia efectiva del cumplimiento significa que los infractores corran un riesgo real de ser descubiertos y de ser sancionados de tal modo que, al menos, queden privados de cualquier beneficio económico derivado de su infracción. Como he señalado ya este año en unas conclusiones relativas a la política pesquera común, el esfuerzo de control y la amenaza de la acción represiva deben ejercer una presión suficiente para que el incumplimiento deje de ser económicamente atractivo y, por tanto, garantizar que se ha alcanzado en la práctica la situación a la que pretenden llegar las normas comunitarias pertinentes. <sup>13</sup> Las circunstancias de este asunto pueden ser diferentes, pero las razones básicas son las mismas.

29. Por consiguiente, más allá del «muro de papel» levantado en la fase de adaptación del Derecho interno, los Estados miembros son y seguirán siendo responsables de garantizar que la directiva se aplica y que su cumplimiento se exige correctamente, en suma, de que se consigue su efecto útil. Cualquier negligencia a este respecto no sólo dará lugar a una situación diferente de la prevista en la directiva, sino que también menoscabará el efecto uniforme de la directiva dentro de la Comunidad e influirá en las condiciones en las que los participantes en el mercado operan en el mercado interior.

30. Al sostener la Comisión que una disposición de la Directiva relativa a los residuos,

11 — Sentencia de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325), apartado 27. He de señalar que, con el fin de utilizar una terminología coherente con la utilizada en las conclusiones presentadas en dicho asunto, he sustituido las palabras «ejecución» y «ejecutada» por «adaptación» y «adaptada». Es evidente que dichos términos se refieren todos ellos en este contexto a la adaptación del Derecho interno a las disposiciones de una Directiva.

12 — *Ibidem*.

13 — Conclusiones de 29 de abril de 2004 presentadas en el asunto Comisión/Francia, C-304/02, Rec. p. I-6263, punto 39.

el artículo 12, no ha sido correctamente incorporada al Derecho irlandés, el presente asunto se centra principalmente en el aspecto organizativo de la primera fase y en la fase operativa del proceso de ejecución. A continuación, estudiaré lo que suponen, a la luz de las observaciones anteriores, dichos requisitos para la Directiva relativa a los residuos.

### *B. Ejecución de la Directiva relativa a los residuos*

31. La Directiva relativa a los residuos establece un sistema completo para el tratamiento de residuos con el fin de garantizar que éstos sean tratados de un modo que no sea perjudicial ni para la salud pública ni para el medio ambiente. Así lo corrobora la exposición de motivos de la Directiva 91/156, que modifica la Directiva inicial, en la que se indica que la Directiva relativa a los residuos tiene por objeto garantizar el seguimiento de los residuos «desde su producción hasta su eliminación definitiva».<sup>14</sup> Para determinar el resultado que deben conseguir los Estados miembros y habida cuenta del objetivo principal del recurso de la Comisión, es necesario considerar la Directiva en su conjunto, lo que ésta pretende lograr y cómo encajan en el sistema

las distintas disposiciones controvertidas en el presente asunto.

32. El artículo 4, párrafo primero, que puede considerarse la disposición fundamental de la Directiva, describe dicho objetivo con mayor detalle, al establecer que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular: sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora; sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés». El segundo párrafo del artículo 4 prohíbe el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos. El instrumento clave para lograr dichos objetivos es el requisito establecido en los artículos 9 y 10 en el sentido de que, a efectos de la aplicación, entre otros,<sup>15</sup> del artículo 4, párrafo primero, las empresas y establecimientos que efectúen las operaciones de eliminación y valorización deberán obtener una autorización de la autoridad competente. A través de dicho instrumento, las autoridades nacionales podrán supeditar las actividades de eliminación y valorización a requisitos (que, por lo que respecta a las actividades de eliminación se indican en la Directiva) destinados a conseguir los objetivos del artículo 4 y a supervisar el cumplimiento de dichos requisitos. Con el fin de

<sup>14</sup> — Véase el penúltimo considerando de la exposición de motivos de la Directiva 91/156, citada en la nota 3.

<sup>15</sup> — El artículo 9 de la Directiva también hace referencia a los artículos 5 (red de instalaciones de eliminación) y 7 (planes de gestión de residuos).

garantizar que todos los residuos se tratan con arreglo a dicho sistema, se imponen obligaciones ya en una fase anterior a los poseedores de residuos<sup>16</sup> (artículo 8) para que los remitan a un recolector privado o público, o a una empresa de eliminación o valorización autorizada. En caso contrario, el poseedor deberá ocuparse él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva, en particular, del artículo 4. Los recolectores, transportistas y agentes, si no están sujetos a autorización, con arreglo al Derecho interno, deberán, al menos, estar registrados ante las autoridades competentes (artículo 12). Ello les incluye dentro del sistema sin que deban cumplir ningún requisito previo. Los operadores pertenecientes a este sistema serán objeto de inspecciones periódicas por las autoridades competentes y deberán llevar un registro que ha de facilitarse a las autoridades competentes, a petición de éstas (artículos 13 y 14). Por último, y con carácter más general, conforme al artículo 5 de la Directiva, los Estados miembros deberán garantizar que existe una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación en su territorio para conseguir la autosuficiencia en materia de eliminación de residuos. La referencia al artículo 5 en el artículo 9 en relación con la obtención de una autorización para efectuar las operaciones de eliminación entraña que las empresas autorizadas que efectúen operaciones de eliminación deberán operar dentro del marco de dicha red.

33. En aras de la exhaustividad, he de señalar también que la Directiva prevé otros elementos importantes del sistema antes des-

crita que no están comprendidos en el ámbito de aplicación del presente recurso y que no examinaré: el principio de prevención (artículo 3), la designación de autoridades (artículo 6), la elaboración de planes de gestión de residuos (artículo 7) y el principio «quien contamina paga» (artículo 15). El hecho de que el cumplimiento de dichas disposiciones no se cuestione no resta valor al carácter sistemático del supuesto incumplimiento por Irlanda de la Directiva relativa a los residuos en su conjunto, en particular debido a que el recurso de la Comisión se centra en el instrumento clave de la Directiva, el requisito de obtención de una licencia.

34. Mientras que la Directiva relativa a los residuos establece una serie de instrumentos concretos para garantizar que los residuos sean tratados de modo que no se ponga en peligro la salud pública y la calidad del medio ambiente, la plena ejecución de la Directiva entraña, en primer lugar, que dichos instrumentos se constituyan dentro del ordenamiento jurídico interno, que dichos instrumentos sean suficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva y que sean plenamente operativos.

35. El más importante de dichos requisitos es el requisito de autorización para efectuar operaciones de eliminación y valorización (artículos 9 y 10), al que se hace referencia en los anexos II A y II B de la Directiva relativa a los residuos, que se lleven dentro del territorio nacional. Habida cuenta de la circunstancia de que dicho instrumento está dirigido a garantizar los objetivos del artículo 4 de la Directiva, el modo en que éste se establece y aplica debe cumplir determinados criterios de calidad. Por consiguiente, una ejecución adecuada del requi-

<sup>16</sup> — Los poseedores de residuos se describen en el artículo 1, letra c), de la Directiva relativa a los residuos como: el productor de los residuos o la persona física o jurídica que los tenga en su posesión.

sito de autorización no consiste sólo en establecer dicha obligación en el Derecho interno, sino que presupone la existencia de un marco administrativo y efectivo para tramitar las solicitudes de autorizaciones en períodos de tiempos razonables, para valorar dichas solicitudes con el fin de exigir requisitos adecuados en relación con las operaciones de que se trate y tener suficiente capacidad para supervisar el cumplimiento de dichos requisitos. Un régimen de licencias adecuado y efectivo garantiza que las actividades comprendidas en su ámbito de aplicación se llevan a cabo de modo que se consigan los objetivos globales del sistema. Por lo que respecta a las actividades recientemente previstas, ello supone que la autorización se solicita y se concede antes de que éstas se lleven a cabo, de modo que la realización de la actividad puede efectuarse con sujeción a los requisitos adecuados; en este caso, la autorización tiene un efecto preventivo. Por lo que respecta a las actividades existentes, ello implica que deben adaptarse, en la medida de lo posible, a dichos objetivos con arreglo a requisitos razonables o suprimirse, en cuyo caso el sistema de autorizaciones tiene tanto un efecto preventivo como correctivo. Asimismo, implica que las autorizaciones sólo se concederán a operadores que dispongan de los medios técnicos para efectuar las operaciones de residuos de que se trate. Por último, para que el régimen de autorizaciones sea efectivo, debe estar respaldado por las sanciones pertinentes.

36. Cabe considerar que el artículo 4, párrafo segundo, que exige la adopción de medidas para combatir los vertidos de residuos, se ejecuta correctamente cuando la prohibición prevista en la Directiva se establece en el Derecho interno, se prevén sanciones pertinentes para el caso de infrac-

ciones y el cumplimiento de dicha disposición se supervisa de un modo efectivo.

37. El requisito de ejecución del artículo 8, que impone obligaciones a los poseedores de residuos, parece dar mayor importancia al aspecto de la adaptación del Derecho interno. A primera vista, parecería suficiente establecer dicha obligación en el Derecho interno, respaldada por la amenaza de sanciones en el caso de infracciones, para cumplir la Directiva en relación con esta cuestión. A la luz de la finalidad de la Directiva relativa a los residuos, indicada en la exposición de motivos de la Directiva 91/156, de garantizar el seguimiento de los residuos «desde su producción hasta su eliminación definitiva»,<sup>17</sup> cabe la posibilidad, no obstante, de que exista una obligación implícita para los Estados miembros de establecer una infraestructura suficiente y accesible que puedan utilizar los poseedores de residuos, con el fin de facilitar el cumplimiento de dicha obligación y garantizar que los residuos se introducen en el sistema antes descrito. Sólo cuando los residuos son tratados dentro del sistema el Estado miembro puede ejercer su control sobre el tratamiento de los residuos conforme a los objetivos generales establecidos en el artículo 4 de la Directiva. Si resulta evidente que los poseedores de residuos no pueden cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 8 debido a una falta de dichas instalaciones, sería posible declarar un incumplimiento de dicha disposición por parte del Estado miembro de que se trate. Además, los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones a través de las medidas de ejecución pertinentes.

17 — Citada en la nota 12.

38. El requisito de registro del artículo 12 aplicable a las empresas profesionales de recogida de residuos, transportistas y agentes, tiene también por objeto permitir a las autoridades competentes supervisar toda la cadena de tratamiento de residuos desde su producción hasta su eliminación definitiva, y crear transparencia a este respecto. Pese a que los Estados miembros no exigen a dichos operadores una autorización, éstos deben, al menos, estar registrados. Dado que esta disposición pretende garantizar que las autoridades competentes de los Estados miembros tengan pleno conocimiento de quiénes actúan en las diferentes etapas del tratamiento de los residuos, una ejecución adecuada de dicha disposición exige que éstas establezcan un sistema de registro y adopten las disposiciones pertinentes para garantizar que se facilita la información preceptiva, siendo la finalidad última poder inspeccionar las operaciones de que se trata, según se prevé en el artículo 13, con el fin de determinar que éstas se llevan a cabo de conformidad con los objetivos del artículo 4.

39. La ejecución plena y correcta del artículo 13 sobre inspecciones periódicas de los operadores mencionados en los artículos 9 a 12 de la Directiva presupone que se hayan designado unas autoridades y que éstas dispongan de las facultades de investigación suficientes para llevar a cabo dicha labor. A mi juicio, ello incluye la facultad para registrar las infracciones y comunicarlas a las autoridades competentes. Habida cuenta de que dicha disposición estipula la periodicidad de las inspecciones, ello indica que las actividades de control deben ser permanentes. De la obligación general de los Estados miembros de garantizar el efecto útil de las directivas se desprende que las inspecciones deben contribuir también de manera efectiva a la

realización del objetivo global del artículo 4 de la Directiva. No sólo deben estar destinadas a detectar infracciones, sino que, con una finalidad más constructiva, deben organizarse y llevarse a cabo de modo que fomenten el cumplimiento por parte de los operadores afectados de las obligaciones en materia de tratamiento de residuos.

40. La obligación establecida en el artículo 14 de la Directiva de que las empresas y establecimientos que efectúen operaciones de eliminación y valorización deben llevar registros y facilitarlos a las autoridades competentes, a petición de éstas, es necesaria obviamente para facilitar las inspecciones periódicas a que se hace referencia en el artículo 13 de la Directiva. Por consiguiente, es esencial que dicha obligación se establezca de manera clara e inequívoca en el Derecho interno como una obligación para las empresas afectadas.

41. El artículo 5 de la Directiva relativa a los residuos recoge una obligación de un tipo diferente del de las disposiciones antes analizadas. Mientras que éstas se centran en las obligaciones y actividades de los operadores dentro de la cadena de tratamiento de los residuos, el artículo 5 se refiere a la infraestructura existente en un Estado miembro para la eliminación de residuos. Su correcta ejecución exige principalmente que se adopten medidas técnicas para garantizar que existe suficiente capacidad en el Estado miembro para eliminar los residuos. Ello puede inferirse del término «adecuada» en esta disposición y de la obligación de los Estados miembros de esforzarse para conseguir ser autosuficientes en este campo. Cabe interpretar que «adecuada» significa que la

oferta de capacidad de eliminación sea suficiente para satisfacer la creciente denuncia de capacidad de eliminación. El requisito de que la red sea «integrada» implica que las instalaciones de eliminación deben funcionar dentro de un sistema y que exista algún tipo de coordinación dentro de dicho sistema para garantizar, en la mayor medida posible, que existe un equilibrio entre la oferta y la denuncia de capacidad de eliminación. La referencia al artículo 5 en el artículo 9 indica que ello debe conseguirse a través del marco de concesión de licencias.

42. En mi opinión, dichas observaciones, consideradas conjuntamente, constituyen el criterio para apreciar si la Directiva relativa a los residuos se ha ejecutado correctamente en los Estados miembros.

### *C. Incumplimiento sistemático de una Directiva*

43. Como he señalado en el punto 19, el recurso de la Comisión plantea la cuestión de qué debe entenderse por incumplimiento general y sistemático por parte un Estado miembro de sus obligaciones de Derecho comunitario y cómo debe acreditarse que existe dicha situación. Los dos aspectos convergen en una serie de criterios que pueden utilizarse para describir lo que constituye un incumplimiento sistemático. Si se demuestra que concurren dichos requisitos podrá concluirse que el incumplimiento tiene un carácter sistemático. A este respecto, yo distinguiría entre tres dimensio-

nes diferentes que, consideradas conjuntamente, pueden sugerir el carácter general y sistemático de un incumplimiento: una dimensión de magnitud, una dimensión de tiempo y una dimensión de gravedad.

44. La dimensión de magnitud se refiere al número de supuestos en que se ha declarado que se han incumplido las obligaciones de Derecho comunitario. Pese a que supuestos aislados pueden ser en sí mismos suficientes para acreditar un incumplimiento, como se confirmó en los asuntos Comisión/Grecia<sup>18</sup> y Comisión/Italia (en lo sucesivo, «San Rocco»),<sup>19</sup> un incumplimiento sistemático sugiere que existe una práctica más general o una similitud de incumplimientos que resulta también probable que se siga produciendo. Por lo que respecta a una directiva, ello entraña que el contenido sustantivo de la directiva, por cualquier motivo, no se ha llevado a la práctica y que en el Estado miembro no se ha conseguido la finalidad de la Directiva. Un indicio de ello podría ser que la práctica no se limite a una localidad concreta en un Estado miembro, sino que sea más generalizada en el sentido de que otras situaciones contrarias a los términos de la directiva se producen al mismo tiempo dentro del territorio del Estado miembro.

45. La dimensión de tiempo se refiere obviamente a la circunstancia de que la situación de incumplimiento ha existido durante un período de tiempo más largo después de que la obligación comunitaria

18 — Sentencia de 7 de abril de 1992 (C-45/91, Rec. p. I-2509) y de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia (C-387/97, Rec. p. I-5047).

19 — Sentencia de 9 de noviembre de 1999 (C-365/97, Rec. p. I-7773).

concreta haya entrado en vigor, incluidos los retrasos razonables para que los instrumentos recientemente establecidos, como un sistema de licencias, pasen a ser plenamente operativos. No puede determinarse con precisión qué se entiende por largo a efectos de la aplicación de este criterio. No estimo que ello sea necesario. En términos generales, de la obligación comunitaria concreta y del resultado que deben conseguir los Estados miembros se desprende claramente lo que puede considerarse un período razonable para cumplir una obligación y qué circunstancias pueden explicar los retrasos en el cumplimiento de dicha obligación, aunque puedan no justificar normalmente el incumplimiento de un plazo. En un determinado momento, resulta manifiestamente claro que la situación de incumplimiento ha pasado a ser continua. Un ejemplo de dicha situación sistemática de incumplimiento que se me ocurre es la situación que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/Francia, también denominado el asunto de la fresa española.<sup>20</sup> En dicho asunto, uno de los factores que el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta al declarar que Francia había infringido sus obligaciones derivadas del Tratado fue la circunstancia de que no había adoptado medidas contra los ciudadanos que impedian la libre circulación de bienes durante un período que duró unos diez años.<sup>21</sup>

miembro difiere del resultado que debe conseguirse mediante la obligación comunitaria. En este aspecto está implícito que el mantener una situación que es contraria a la obligación comunitaria tendrá determinados efectos adversos sobre los intereses protegidos por la disposición de Derecho comunitario de que se trate y que dichos efectos menoscaban de manera importante la consecución de los objetivos de la Directiva. Por lo que respecta a la Directiva relativa a los residuos, cabe imaginar dos tipos de efectos negativos, ambos relacionados con los objetivos básicos de la Directiva. En primer lugar, como resulta evidente, el incumplimiento de las disposiciones esenciales de la Directiva relativa a los residuos entraña el riesgo de infringir daños en el medio ambiente y, de este modo, posiblemente también en la salud de las personas. No cabe excluir que dicho daño sea irreparable. El segundo tipo de efectos negativos es que exista un riesgo de distorsiones graves de la competencia en el mercado interior. Lo más probable es que las empresas que operan desde Estados miembros en los que se cumple plenamente la Directiva relativa a los residuos tengan que hacer frente a costes más elevados en relación con la eliminación de residuos en condiciones que se ajustan al artículo 4 de la Directiva que las empresas que no están sujetas al mismo régimen. El cumplimiento de la Directiva conlleva que tanto los organismos públicos como los operadores privados deban realizar gastos importantes, en particular en las fases iniciales de la creación del sistema de eliminación de residuos. Es evidente que ello tiene efectos en la situación competitiva de las empresas.

46. La dimensión de la gravedad alude al grado en que la situación real en el Estado

20 — Sentencia de 9 de diciembre de 1997 (C-265/95, Rec. p. I-6959).

21 — Apartados 40 a 43. Véase, asimismo, el punto 58 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Lenz en dicho asunto.

47. Por tanto, habida cuenta de las consecuencias de una declaración de incumplimiento general de las obligaciones comunitarias, considero que debe tenerse en cuenta

la medida en que dicho incumplimiento ha tenido un efecto negativo sobre la consecución de los objetivos de la medida comunitaria controvertida. Ello no impide que el Tribunal de Justicia, en la jurisprudencia que ha desarrollado sobre el artículo 226 CE, haya dejado claro que la circunstancia de que el incumplimiento de las obligaciones comunitarias no haya causado ningún perjuicio no es un motivo para concluir que el Derecho comunitario no ha sido infringido por el Estado miembro.<sup>22</sup> Una situación general de incumplimiento de las obligaciones de Derecho comunitario implica necesariamente la incidencia de efectos negativos.

48. En síntesis, cabe considerar que existe un incumplimiento general y sistemático cuando el remedio para dicha situación no reside meramente en la adopción de medidas para resolver una serie de casos individuales que no cumplen la obligación comunitaria controvertida, sino cuando dicha situación de incumplimiento sólo puede repararse mediante una revisión de la práctica administrativa y de la política general del Estado miembro sobre la materia que se rige por la medida comunitaria controvertida. Después de todo, limitar la medida de reparación a determinados supuestos de incumplimiento dejaría otras situaciones de incumplimiento intactas hasta que hubieran sido también identificadas e impugnadas por la Comisión en un nuevo recurso por incumplimiento o mediante las personas afectadas a escala

nacional en procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Entretanto, persiste una situación contraria a la prevista por la Comunidad.

#### *D. Cuestiones relativas a la prueba*

49. En el presente asunto, que se caracteriza por una abundancia de elementos de hecho presentados por ambas partes, la cuestión de la prueba reviste especial importancia, en particular a la vista de la alegación de la Comisión en el sentido de que diversos casos de supuesto incumplimiento de la Directiva relativa a los residuos demuestran un incumplimiento general por parte de Irlanda de sus obligaciones en este ámbito. Por tanto, antes de examinar el fondo del presente asunto y dada la impugnación por Irlanda de la veracidad de la mayoría de las alegaciones de la Comisión, debe tenerse en cuenta cómo ha de dividirse la carga de la prueba en esta situación, cómo puede acreditarse una situación de incumplimiento general y qué momento en el tiempo debe considerarse para juzgar si existe dicho incumplimiento general.

50. El Gobierno irlandés afirma que en un recurso por incumplimiento interpuesto conforme al artículo 226 CE la carga de la prueba recae directamente sobre la Comisión y que no cabe basarse en presunciones para demostrar que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones de Derecho comunitario. Alega que, cuando una simple alegación se contesta con una negación, las pretensiones de la Comisión no pueden

22 — En palabras del Tribunal de Justicia: «la inobservancia de una obligación impuesta por una norma de Derecho comunitario es en sí misma constitutiva de incumplimiento y [...] la consideración de que esa inobservancia no ha producido consecuencias negativas carece de pertinencia». Véanse las sentencias de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Italia (C-209/88, Rec. p. I-4313), apartado 14 y de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia (C-333/99, Rec. p. I-1025), apartado 37.

prosperar porque la carga de la prueba recae, en todo momento, en el recurrente. Además, el Gobierno irlandés se opone al intento de la Comisión de sacar conclusiones generales acerca del cumplimiento por Irlanda de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado mediante referencia a las denuncias concretas que constituyen el fundamento de su recurso, y señala que la Comisión no ha facilitado pruebas en forma de estudios o cifras que demuestren el incumplimiento de las obligaciones que incumben a Irlanda en virtud de la Directiva relativa a los residuos. Afirma que la prueba aportada por la Comisión no constituye la prueba suficiente exigida por el Tribunal de Justicia en su sentencia dictada en el asunto San Rocco.<sup>23</sup>

51. La Comisión sostiene que ha presentado pruebas convincentes en apoyo de las alegaciones que formula en su recurso y que dichas pruebas revelan prácticas administrativas y omisiones de las autoridades irlandesas que equivalen a un incumplimiento sistemático por parte de Irlanda de sus obligaciones derivadas de la Directiva relativa a los residuos. La Comisión señala que su planteamiento en el presente asunto equivale a aquel al que hizo referencia el Abogado General Mischo en el punto 63 de sus conclusiones presentadas en el asunto San Rocco, antes citado. Tras haber indicado en el punto 62 de sus conclusiones que «si resultara que el ordenamiento jurídico interno se ha adaptado a una Directiva sólo en el plano normativo, pero que el Estado miembro no vela con la diligencia necesaria por el cumplimiento de ésta, no podría negarse el derecho de la Comisión a

interponer un recurso por incumplimiento», el Sr. Mischo señala: «se daría ciertamente esta situación si la Comisión se apercibiera de algunos casos de inaplicación de la Directiva ocurridos durante un determinado período».

52. Conforme a una jurisprudencia reiterada, el criterio básico en materia de prueba en los recursos por incumplimiento conforme al artículo 226 CE es que corresponde a la Comisión demostrar la alegación de que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones comunitarias. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en presunciones.<sup>24</sup>

53. Esta norma básica constituye el punto de partida del examen por el Tribunal de Justicia de las alegaciones formuladas en el escrito de interposición del recurso de la Comisión. En efecto, la Comisión debe presentar pruebas convincentes del incumplimiento de las obligaciones de Derecho comunitario por el Estado miembro de que se trate y, efectivamente, es lógico que una declaración de incumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado no pueda basarse en una mera presunción. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cuando se trata de demostrar la existencia de situaciones de hecho dentro de un Estado miembro, como las controvertidas en el presente procedimiento, la Comisión depende en gran medida de información

24 — Véanse, entre otras, las sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/Austria (C-194/01, Rec. p. I-4579), apartado 34; de 25 de mayo de 1982, Comisión/Paises Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6, y de 26 de junio de 2003, Comisión/España (C-404/00, Rec. p. I-6695), apartado 26.

23 — Citado en la nota 19, apartados 78 y 79.

obtenida de fuentes externas. A diferencia de lo que sucede en materia de una política, como la política común de pesca, la Comisión no dispone de ninguna facultad de verificación en el ámbito al que se refiere la Directiva relativa a los residuos y sólo puede comprobar la veracidad de dicha información planteándola al Estado miembro en el marco del procedimiento administrativo previo. En tales circunstancias, no considero que sea razonable imponer la carga de la prueba totalmente a la Comisión, como propugna el Gobierno irlandés. Por el contrario, debe entenderse que la norma establecida en materia de prueba en un procedimiento por incumplimiento significa que, en la fase inicial del procedimiento, el recurso de la Comisión debe fundamentarse de un modo creíble y convincente. Si ello es así, el Estado miembro afectado pasa a tener la responsabilidad de presentar suficientes pruebas en contrario para refutar las alegaciones de la Comisión. En otras palabras, el principio general en materia de prueba no es absoluto.

54. En mi opinión, éste es también el planteamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia *San Rocco*. En dicho asunto, la Comisión había presentado efectivamente suficientes pruebas para demostrar la alegación de la contaminación medioambiental. En los casos en que dichas pruebas se basaban en informes de las autoridades nacionales, el Tribunal de Justicia consideró que incumbía al Gobierno italiano rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados por la Comisión. Puesto que no consiguió hacerlo, los hechos alegados se

consideraron probados.<sup>25</sup> La carga de la prueba pasó a recaer sobre el Gobierno denunciado, no tanto porque la fuente de las pruebas eran los informes nacionales, como alegó el Gobierno irlandés, sino porque dichas pruebas se consideraron suficientes. No existe ningún motivo por el que las pruebas presentadas por la Comisión basadas en otras fuentes no puedan ser igual de convincentes, como consecuencia de lo cual la carga de la prueba puede trasladarse al Gobierno denunciado.<sup>26</sup>

55. El segundo extremo se refiere a la cuestión de demostrar un incumplimiento general de las obligaciones comunitarias basándose en una serie de denuncias. En este caso, debe hacerse hincapié en los tres elementos antes indicados. Para poder demostrar un incumplimiento general de la Directiva relativa a los residuos basándose en las situaciones de hecho planteadas en las denuncias presentadas a la Comisión, suponiendo que efectivamente se haya demostrado su existencia, sería necesario distinguir los elementos comunes a dichas denuncias que sean indicativos de una práctica subyacente persistente. Habría que demostrar que la existencia de las situaciones de hecho que constituyen el objeto de diferentes denuncias, dado su número y su naturaleza, sólo puede explicarse por un comportamiento de incumplimiento de las obligaciones de Derecho comunitario a una mayor escala. En dicha situación, considerados conjuntamente y vistos en su contexto, los diferentes casos objeto de denuncia no pueden considerarse

25 — Asunto citado en la nota 19, apartados 84 a 87.

26 — Conforme, asimismo, a la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Comisión/Grecia (272/86, Rec. p. 4875), apartados 17 a 21.

meros incidentes aislados, sino que son sintomáticos de una política o práctica (administrativa) que no cumple las obligaciones que recaen sobre los Estados miembros. En otras palabras, al existir una relación directa entre la política y la situación de hecho, la existencia de ésta presupone necesariamente la existencia de aquélla.

56. He de señalar que el Tribunal de Justicia ya ha seguido un planteamiento similar en asuntos del sector de la pesca, en los que aceptó, basándose en la magnitud de las cifras presentadas por la Comisión y en la repetición de la situación que éstas describen, que los casos de exceso sobre las cuotas no fueron sino la consecuencia del incumplimiento por parte del Estado miembro de que se trataba de sus obligaciones de control.<sup>27</sup>

57. Este planteamiento no equivale a declarar un incumplimiento basándose en una presunción, sino que se trata de un razonamiento basado en la causalidad de hechos relacionados, aplicado de manera retrospectiva.

58. El tercer aspecto se refiere al momento que debe considerarse para determinar si existe una situación de incumplimiento general y sistemático. Hago referencia a este extremo porque cabe preguntarse si la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que establece que la cuestión de si un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones debe determinarse atendiendo a la situación existente en dicho Estado miembro al concluir el período al que se refiere el dictamen motivado emitido por la Comisión,<sup>28</sup> es adecuada para apreciar la existencia de dicho incumplimiento general, ya que éste, por definición, es una situación continua y duradera. Además, puede existir una evolución en la situación de hecho general que constituye el fundamento del recurso cuando el Estado miembro ha adoptado medidas para mejorar el cumplimiento de sus obligaciones, en particular en respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión durante el procedimiento administrativo previo.

59. Por cuanto atañe a esta cuestión, he de señalar que la función del plazo establecido en el dictamen motivado es dar a un Estado miembro una última oportunidad de cumplir sus obligaciones derivadas del Tratado antes de que la Comisión solicite al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la cuestión. Desde el momento del primer escrito de requerimiento hasta la expiración de dicho plazo, el Estado miembro tiene formalmente conocimiento de que la Comisión, en su función de guardiana del Tratado, considera que dicho Estado miembro se encuentra en una situación de incumplimiento de sus obligaciones. Aun cuando pueden existir dudas sobre si ello es así y dichas dudas sólo pueden ser resueltas por el Tribunal de

27 — Sentencia C-333/99, citada en la nota 22, apartado 35, y sentencia de 14 de noviembre de 2002, Comisión/Reino Unido (C-140/00, Rec. p. I-10379), apartado 40.

28 — Véase el asunto citado en la nota 19, apartado 89.

Justicia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es permitir que el Estado miembro, entablando un diálogo con la Comisión, examine la situación y adopte las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de sus obligaciones. Es cierto que, pese a que desde un punto de vista formal un incumplimiento sólo puede declararse a partir de la fecha indicada en el dictamen motivado, desde un punto de vista material dicho incumplimiento habrá existido durante algún tiempo anterior a dicha fecha. En consecuencia, considero que al apreciar si un Estado miembro incumple de manera general y sistemática sus obligaciones comunitarias en la fecha fijada por la Comisión en el dictamen motivado, el Tribunal de Justicia debe considerar necesariamente dicha situación como el resultado de un fenómeno continuo y apreciarla desde la perspectiva de su evolución.

60. Por último, como el Tribunal de Justicia ha señalado en muchas ocasiones, es evidente que no se pueden tener en cuenta hechos posteriores a la expiración del plazo impuesto al Estado miembro para atenerse al dictamen motivado.<sup>29</sup>

## VII. Apreciación: la situación en Irlanda

61. Como he señalado en mi análisis de la Directiva relativa a los residuos, es necesario adoptar lo que yo llamaría un planteamiento

holístico de la Directiva, es decir, que debe considerarse un sistema completo y que dicho sistema es más que las partes que lo componen. Sin embargo, ya que el debate entre las partes se ha centrado esencialmente en la ejecución de diversas disposiciones de la Directiva en Irlanda, abordaré primero dichos aspectos antes de iniciar mi análisis del cumplimiento por parte de Irlanda de la Directiva como sistema. En mi apreciación de dichas alegaciones, centraré mi atención en las alegaciones más importantes formuladas por la Comisión y el Gobierno irlandés, siguiendo el orden del debate en los documentos obrantes en autos.

### A. Autorizaciones (artículos 9 y 10)

62. Con arreglo a los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos, los establecimientos o empresas que efectúen operaciones de eliminación u operaciones de valorización deberán obtener una autorización de las autoridades nacionales competentes. Las autorizaciones concedidas en virtud del artículo 9 tienen por objeto garantizar la aplicación de los artículos 4 (obligación general), 5 (red de instalaciones de eliminación) y 7 (planes de gestión de residuos), mientras que las autorizaciones en virtud del artículo 10 se conceden únicamente con el fin de aplicar el artículo 4.

63. En la parte de su recurso relativa a estas dos disposiciones, la Comisión distingue

<sup>29</sup> — Véanse, por ejemplo, la sentencias de 25 de noviembre de 1998, Comisión/España (C-214/96, Rec. p. I-7661), apartado 25, y de 18 de junio de 2002, Comisión/Francia (C-60/01, Rec. p. I-5679), apartado 36.

entre operaciones de eliminación municipales (llevadas a cabo por autoridades locales) y operaciones de eliminación privadas. Mientras que éstas han estado sujetas a un requisito de concesión de licencia en virtud del Derecho irlandés desde 1980, sólo se exigió a las operaciones municipales la obtención de una licencia a partir de la Waste Management Act of 1996 (en lo sucesivo, «WMA 1996»), que se adoptó después de que la Comisión interpusiera un recurso por incumplimiento (y lo retirara posteriormente). Dicha Ley estipulaba la introducción paulatina y ordenada de las licencias para las instalaciones existentes entre mayo de 1997 y marzo de 1999.

64. Por lo que respecta a la primera categoría, la Comisión alega que la situación relativa a la concesión de licencias de operaciones de eliminación municipales es inaceptable en Irlanda. Sostiene que determinadas instalaciones siguen funcionando sin una licencia más de veinte años después de que la Directiva 75/442 estableciera el requisito de la concesión de licencias. La Comisión fundamenta su imputación aludiendo a la denuncia 4 (Powerstown). Las solicitudes de licencias a la Irish Environmental Protection Agency (en lo sucesivo, «EPA») para vertederos tardan mucho tiempo en ser tramitadas, lo que lleva a un aplazamiento de la obligación comunitaria de poseer una licencia y a menudo da lugar a un perjuicio medioambiental, como sucede en determinados pantanos (denuncia 7, Kilbarry y Tramore, Condado de Waterford). La Comisión señala que en algunos supuestos, las instalaciones municipales nunca se someten a una licencia en los casos en que se cierran antes de la concesión de la licencia o cuando las autoridades locales no han solicitado una licencia (denuncia 11, Condado de Donegal). La Comisión acusa a la EPA de estar dispuesta a interpretar de

manera flexible el requisito estipulado en la WMA 1996 de presentar solicitudes de autorizaciones antes de determinados plazos (de nuevo, denuncia 11).

65. Por lo que se refiere a las instalaciones de eliminación privadas, la Comisión afirma que las autoridades irlandesas han mostrado una actitud tolerante ante la circunstancia de que dichas instalaciones funcionen sin licencia, que las denuncias recibidas demuestran que ello no se limita a zonas administrativas o geográficas concretas y que, en algunos casos, se ha permitido que esta situación se mantenga durante largos períodos de tiempo (denuncias 1, Limerick; 2, Ballard; 5, Cullinagh; 6, Poolbeg; 8, Condado de Laois; 9, Greenore y 12, Condado de Waterford). Además, la exigencia del cumplimiento del requisito de autorización de la Directiva relativa a los residuos se supedita a la aplicación de la legislación nacional en materia de uso del suelo, que permite que se conceda una autorización posterior a situaciones ilícitas a través de autorizaciones de conservación (denuncia 2). La Comisión formula objeciones al hecho de que cuando se han solicitado licencias relativas a operaciones no autorizadas, las autoridades irlandesas no insisten en el cese de dichas operaciones hasta la resolución del procedimiento de concesión de licencia (denuncias 5, 6 y 8). Otra imputación es que las penalizaciones y sanciones no se imponen con carácter general a quienes llevan a cabo tratamientos de residuos no autorizados y, cuando lo son, no tienen un carácter disuasorio (denuncias 2 y 3, Pembrokeshire). La Comisión alega asimismo que la EPA se basó en la legislación interna para justificar la falta de adopción de medidas en relación con los tratamientos de residuos ilegales. En particular, la EPA invocó una definición nacional del concepto de «valorización», que no estaba sujeto a una auto-

rización en aquel momento con arreglo al Derecho interno y que permitía, de ese modo, la eliminación de residuos inertes en pantanos sensibles (denuncia 1).

66. En respuesta a las alegaciones de la Comisión relativas a las instalaciones municipales de eliminación, el Gobierno irlandés señala, en primer lugar, que de un informe de la EPA de 5 de junio de 2002 se desprende que, en aquel momento, todos los vertederos municipales excepto uno habían obtenido una licencia. En segundo lugar, reconoce que el procedimiento de solicitud de licencias puede ser largo, si bien afirma que ello puede explicarse por varios factores, entre los que se incluyen la complejidad del objeto, el tiempo dedicado a las consultas públicas y, por lo que respecta a los vertederos municipales, la necesidad de conceder una licencia sobre las instalaciones existentes con carácter retroactivo y de tramitar elevados números de solicitudes al mismo tiempo. La Comisión no ha demostrado que dichos retrasos hayan provocado ningún perjuicio medioambiental. En tercer lugar, cuando la Comisión reprocha a Irlanda que hay instalaciones que siguen sin licencia cuando se cierran antes de concluir el plazo para presentar una solicitud, el Gobierno irlandés sostiene que ello es una consecuencia inevitable del sistema que existía antes de que se promulgara la WMA 1996. Cuando una instalación cierra antes de resolverse el procedimiento de concesión de licencia, permanece en dicho procedimiento para que puedan exigirse los requisitos relativos al seguimiento y a la reparación. En todo caso, la Directiva no exige que las instalaciones que llevan a cabo operaciones de residuos que hayan sido cerradas obtengan una licencia con carácter retroactivo. Este requisito se estableció únicamente en la

Directiva relativa a los vertederos,<sup>30</sup> (denuncia 7). Las situaciones que constituyen el objeto de la denuncia 11 eran atípicas y no constituían ningún indicio de flexibilidad por lo que respecta a los plazos de la WMA 1996. Por último, Irlanda hace referencia otras medidas que ha adoptado para garantizar que los vertederos explotados sin una licencia después de 1977 no provocan perjuicios medioambientales contrarios a los objetivos de la Directiva.

67. El Gobierno irlandés no acepta que haya habido una actitud de tolerancia ante las actividades relativas a residuos no autorizadas realizadas por empresas privadas. Se remite al informe de la EPA de 5 de junio de 2002, antes indicado, del que se desprende que, en dicha fecha, de 70 operaciones privadas, 43 habían obtenido una licencia y 27 solicitudes estaban siendo tramitadas. Alega, basándose en dicho informe, que — en aquel momento— todas las actividades privadas relativas a residuos estaban sujetas a autorizaciones de conformidad con la Directiva relativa a los residuos. Al abordar la observación de la Comisión en lo que respecta a la utilización de la legislación sobre el uso del suelo para regular la explotación no autorizada, afirma que ello carece de pertinencia y que la verdadera cuestión es si la Directiva relativa a los residuos exige que se suspenda un tratamiento existente hasta que se autorice, lo que, según el Gobierno irlandés, no es así. La Directiva no contiene ninguna disposición expresa en dicho sentido. Irlanda reconoce su obligación de garantizar una exigencia adecuada del cumplimiento de las disposiciones que prohíben los vertidos y la eliminación incontrolada de residuos, y

30 — Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1).

aduce cifras que demuestran que, en un número elevado de casos, el cese de las actividades no autorizadas se había hecho público con arreglo al artículo 55 de la WMA 1996 y que, en su caso, dichos asuntos se han llevado ante los tribunales. Irlanda rechaza la afirmación de la Comisión de que, en la práctica, no se sancionan los tratamientos de residuos no autorizados. Asimismo, rechaza la alegación de que, con arreglo al Derecho irlandés, no puede adoptarse ninguna medida de ejecución una vez transcurridos más de cinco años. Dicha norma no se aplica, en su opinión, a las actividades no autorizadas en curso. Por último, Irlanda señala que el hecho de que la EPA se basara en el Derecho interno en el asunto de la denuncia 1 (Limerick) estaba justificado en el momento pertinente.

68. Además de dichas observaciones generales, el Gobierno irlandés impugna, de manera más específica, la apreciación efectuada por la Comisión de las situaciones de hecho que subyacen a varias de las denuncias que constituyen el fundamento de su recurso y las conclusiones generales que ésta saca de ellas (denuncias 1, 6 y 9). En algunas de dichas situaciones, el Gobierno irlandés reconoce que se llevó a cabo un tratamiento sin estar debidamente autorizado, si bien señala que, en dichos casos, la situación se subsanó antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado (denuncias 2 y 6). En los casos en que la Comisión afirma que las autoridades irlandesas han mostrado indiferencia ante los pantanos sensibles desde el punto de vista medioambiental, el Gobierno irlandés señala que las licencias concedidas para vertederos en Kilbarry y Tramore imponen requisitos dirigidos a la protección de dichas zonas (denuncia 7). Además, afirma que persigue enérgicamente los supuestos de actividades relativas a

residuos no autorizadas y que los supuestos mencionados por la Comisión no puede considerarse representativos de una actitud general poco estricta por lo que respecta a la exigencia del cumplimiento de las normas (denuncia 3). Pese a reconocer la lentitud de las solicitudes de licencias en los casos de los vertederos de Muckish y Glenalla, el Gobierno irlandés señala que éstos fueran los únicos casos de ese tipo y que éstos son atípicos (denuncia 11).

69. Dicha imputación formulada por la Comisión y las alegaciones presentadas como respuesta por el Gobierno irlandés plantean distintas cuestiones relativas al cumplimiento del requisito de concesión de licencias establecido en los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos. Por una parte, está la cuestión general de la idoneidad y la eficacia del sistema de concesión de licencias en materia de residuos irlandés en su conjunto. Por otra, existen una serie de cuestiones más concretas relativas al alcance de las obligaciones derivadas de dichas disposiciones.

70. En primer lugar, es preciso señalar que el sistema de concesión de licencias en materia de residuos irlandés ha estado en funcionamiento para las actividades relativas a residuos realizadas por entidades privadas desde 1980 y por autoridades públicas desde 1996, mientras que el plazo para ejecutar la Directiva relativa a los residuos, en su versión inicial, expiró en julio de 1977 y, en su versión modificada, en abril de 1993. El requisito de concesión de licencias ha sido un elemento fundamental de la Directiva relativa a los residuos desde su inicio. Con independencia de la perspectiva desde la que se considere el asunto, está perfectamente

claro que la plena ejecución de las disposiciones relativas a la concesión de licencias en Irlanda se produjo tarde y, por lo que respecta a las entidades públicas, sumamente tarde, pese al hecho de que este último incumplimiento pueda atribuirse a cierta incertidumbre por lo que respecta al ámbito personal del requisito de concesión de licencias.

71. Sin embargo, la cuestión principal analizada bajo este epígrafe es si las autoridades irlandesas habían garantizado que el requisito de concesión de licencias de la Directiva relativa a los residuos debía considerarse plenamente operativo y efectivo al término del plazo de dos meses a contar desde la recepción por Irlanda del dictamen motivado de la Comisión de 26 de julio de 2001 y, si ello no es así, si dicho incumplimiento puede considerarse un incumplimiento general y sistemático de las obligaciones derivadas de los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos.

72. El Gobierno irlandés se refiere con carácter principal a la situación descrita en un informe de la EPA de 5 de junio de 2002 del que se desprende que, en dicha fecha, la totalidad de los 46 vertederos municipales que se encontraban entonces en funcionamiento, excepto uno, obtuvieron una licencia de conformidad con la Directiva. Las cifras que constan en el mismo informe sobre actividades relativas a residuos no llevadas a cabo en vertederos indican que, en la misma fecha, de las 88 actividades relativas a residuos existentes y futuras, 70 de las cuales eran privadas, se habían expedido licencias en 56 casos, mientras que 32 solicitudes estaban siendo tramitadas. Basándose en

dichas cifras, Irlanda alega que todas las actividades privadas relativas a residuos estaban sujetas a autorizaciones en dicho momento.

73. Las cifras aportadas por el Gobierno irlandés para demostrar que ha cumplido sus obligaciones derivadas de los artículos 9 y 10 no resultan convincentes por una serie de razones. En primer lugar, dichas cifras representan la situación unos ocho meses después de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado. En segundo lugar, el Gobierno irlandés equipara de manera errónea una solicitud de autorización con la concesión de una autorización. En tercer lugar, de dichas cifras no resulta claro el número de las licencias y solicitudes que se referían a actividades existentes. Sin embargo, para conseguir una impresión más exacta del grado de cumplimiento de los artículos 9 y 10 en el momento pertinente de la apreciación, resulta más esclarecedor remitirse a las cifras de la EPA relativas a la situación en noviembre de 2001, que Irlanda indica en su escrito de contestación en el marco del debate sobre los retrasos, al garantizar que los tratamientos de residuos municipales han obtenido autorizaciones (denuncia 4). En él, el Gobierno irlandés afirma que en 181 casos en los que se habían solicitado permisos, se habían concedido 93 licencias, se habían publicado 17 decisiones propuestas, 60 estaban siendo tramitadas y 11 habían sido retiradas. Según se afirmó, ello constituía un avance significativo desde la entrada en vigor de la WMA 1996. Dichas cifras, conjuntamente con la el reconocimiento de que la situación había mejorado, demuestran claramente que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, no todas las actividades relativas a residuos habían obtenido una licencia de

conformidad con los requisitos de la Directiva relativa a los residuos.

74. La Comisión señala, por lo que respecta a las instalaciones municipales, que se produjeron retrasos de hasta cuatro años en la tramitación de las solicitudes para las instalaciones de vertederos. Durante dicho período se siguió retrasando el cumplimiento de la Directiva relativa a los residuos.

75. Resulta obvio que la tramitación de solicitudes de autorizaciones lleva tiempo y que puede entrañar evaluaciones complejas de carácter técnico. A este respecto, los diversos factores señalados por el Gobierno irlandés para explicar estos retrasos son, como tales, comprensibles y razonables. No obstante, cuando se establece un sistema de concesión de licencias para la consecución de objetivos establecidos en una medida comunitaria, su ejecución plena y adecuada exige que, tras un período razonable para ponerse en marcha, dicho sistema funcione de manera efectiva y eficiente. Aun cuando la Directiva relativa a los residuos no dispone nada al respecto, este requisito conlleva que la tramitación de solicitudes se produzca dentro de plazos razonables. Además, en una situación en la que un Estado miembro se encuentra ya de manera evidente en situación de incumplimiento de su obligación de establecer un sistema de concesión de licencias, cabe esperar que dicha situación se subsane con rapidez, no sólo con el establecimiento de la base legislativa necesaria, sino también mediante la adopción de todas las medidas necesarias para la plena ejecución y aplicación del requisito de concesión de licencias con la mayor brevedad. Además, es jurisprudencia reiterada que un Estado miembro no puede invocar dificultades de carácter administrativo o técnico para justificar su incumplimiento de

las obligaciones de Derecho comunitario.<sup>31</sup> Por consiguiente, la crítica de la Comisión sobre el lento funcionamiento del sistema de concesión de licencias en relación con los vertederos municipales está justificada.

76. La Comisión e Irlanda discrepan sobre el alcance de las obligaciones derivadas de los artículos 9 y 10 en una serie de situaciones concretas: dichos extremos se refieren a la obligación de conceder una licencia con carácter retroactivo a instalaciones y lugares que han cerrado antes de que se haya presentado una solicitud y a la obligación de terminar las actividades mientras esté pendiente el resultado del procedimiento de concesión de licencia.

77. Por cuanto atañe al primer extremo, la Comisión afirma que la concesión de licencias de los vertederos municipales en Irlanda no procedía en los casos en que las instalaciones que habían cerrado antes de la expiración del plazo fijado en la WMA 1996 para solicitar una autorización, seguían sin haber obtenido una licencia. La cuestión de si Irlanda estaba obligada a conceder una licencia a las instalaciones en dichas circunstancias debe responderse desde el punto de vista del objetivo general de la Directiva. En este caso, debe reconocerse que cuando las instalaciones de residuos, como vertederos u otras formas de almacenamiento de residuos, han sido cerradas, pueden suponer todavía un peligro para la salud pública y el medio ambiente. Para prevenir la materialización de dichos peligros, deben gestionarse y controlarse dichas instalaciones. La concesión de licencias es el instrumento más apropiado para imponer requisitos a tal efecto. No

31 — Sentencia de 8 de junio de 1993, Comisión/Paises Bajos (C-52/91, Rec. p. I-3069), apartado 36.

existe ningún motivo para tratar a una instalación que ha sido cerrada antes de haber obtenido una licencia de forma diferente que a una instalación que ha obtenido una licencia antes de empezar a funcionar. En ambos casos, la necesidad de seguimiento y reparación es, en principio, la misma. Además, cuando dichas situaciones se refieren a instalaciones que empezaron a funcionar después de 1977, sería inaceptable que eludieran el requisito de concesión de licencia basándose en un requisito establecido en la legislación interna, la WMA 1996. Por último, no cabe aceptar la alegación de Irlanda de que la concesión de licencias de los vertederos existentes no se estableció hasta la Directiva 1999/31 relativa al vertido de residuos. Aun cuando dicha Directiva preveía un procedimiento específico de autorización por lo que respecta a los vertederos, ello no implica que los vertederos existentes no estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 9 de la Directiva. Es evidente que dicha Directiva tenía por objeto completar las disposiciones de la Directiva relativa a los residuos. Pese a que el artículo 14 de dicha Directiva prohíbe los vertederos que se encontraban en funcionamiento (sin una autorización) en la fecha de adaptación del Derecho interno, ello no supone que éstos estuvieran anteriormente exentos del requisito de autorización de la Directiva relativa a los residuos. La interpretación de la Comisión de los artículos 9 y 10 de la Directiva, con arreglo a los cuales las instalaciones que han sido cerradas antes de obtener una licencia deben obtener todavía una licencia después de haber dejado de existir es, por tanto, correcta.

78. La segunda cuestión que la Comisión plantea en relación con las empresas de residuos privadas no autorizadas es que Irlanda no ordenó el cese de sus actividades mientras estaba pendiente el resultado del procedimiento de solicitud de licencia y que

ello contravino también los artículos 9 y 10 de la Directiva. Desde un punto de vista formal, una empresa que efectúa actividades relativas a residuos sin una autorización está funcionando de manera ilegal, de modo que tan pronto como las autoridades nacionales tienen conocimiento de que dichas actividades se están realizando, están obligadas a adoptar todas las medidas necesarias para ponerles fin. Ello se aplica también a situaciones en que dichas actividades han llegado al conocimiento de las autoridades a través de una solicitud de licencia. A mi juicio, sólo caben dos posibles excepciones. La primera es que cuando se establece un nuevo sistema de concesión de licencias, la seguridad jurídica exige que las actividades existentes se acojan a un plazo de gracia mientras se solicita su regularización. La segunda es que pueden derivarse perjuicios considerables del cierre de instalaciones respecto de las que se haya solicitado una autorización, cuando no existen alternativas inmediatas y prácticas para el tratamiento de los residuos. En dicha situación, los objetivos de la Directiva se pueden conseguir mejor si se permite, mediante una excepción, que continúen funcionando las instalaciones en las condiciones provisionales que se consideren convenientes en dichas circunstancias. Incumbe al Estado miembro afectado demostrar que dicho requisito se ha cumplido. A la luz de cuanto antecede, estoy de acuerdo con la Comisión en que la principal medida que debe adoptarse en relación con las actividades no autorizadas respecto de las que se ha solicitado una autorización es que deben suspenderse mientras esté pendiente el resultado del procedimiento de solicitud.

79. La Comisión alega que Irlanda no ha adoptado medidas suficientes para exigir el cumplimiento de las disposiciones de ejecución de la Directiva relativa a los residuos y que, cuando se imponen sanciones, éstas no tienen un efecto disuasorio. Irlanda lo niega y se remite a las cifras sobre las medidas de

ejecución adoptadas y a determinadas sentencias de los tribunales irlandeses en los que se impusieron graves sanciones. Como la Comisión ha demostrado en una serie de situaciones (entre otras, las denuncias 2, 3, 5 y 8), circunstancia que no ha sido negada expresamente por el Gobierno irlandés, o bien las sanciones no se impusieron o bien fueron tan leves que no cabe considerar que sirvieran como elemento de disuasión. Por el contrario, el Gobierno irlandés ha puesto de relieve las mayores facultades en materia de ejecución e imposición de sanciones derivadas de la WMA 1996, que, con arreglo a dicha base, las infracciones se estaban persiguiendo de manera más enérgica y, en su escrito de réplica de enero de 2003, qué otras medidas diferentes estaban preparándose en aquel momento. Pese a que cabe aceptar, con arreglo a dichas alegaciones, que el cumplimiento de la normativa ha mejorado gradualmente, como he señalado en el punto 28, el criterio definitivo a este respecto debe ser si el esfuerzo realizado para lograr el cumplimiento, junto con la amenaza de sanciones, han creado una presión suficiente para incitar a las personas que llevan a cabo actividades relativas a residuos a cumplir las disposiciones nacionales mediante las que se adapta el Derecho interno a la Directiva, garantizando de ese modo que la situación prevista por la Directiva se materializa en la práctica. Al término del período fijado en el dictamen motivado de la Comisión está claro, como he señalado antes, que no todos los tratamientos de residuos debían obtener una licencia y que, por tanto, se estaban llevado a cabo actividades relativas a residuos sin licencia. La consecuencia necesaria de dicha situación es que las medidas de ejecución existentes en aquel momento o bien no eran de un tipo que fomentara el cumplimiento de las disposiciones de concesión de licencias o bien no se aplicaban con dicho fin. En otras palabras, no eran adecuadas para conseguir el resultado previsto en la Directiva.

80. La Comisión alega, además, que, en determinados supuestos, la exigencia del cumplimiento del requisito de autorización se supeditaba a la aplicación de la legislación sobre el uso del suelo (denuncia 2) y que dicho requisito se aplicaba incorrectamente como consecuencia de que el término «valorización» se interpretaba, en el momento pertinente, de manera diferente en el Derecho irlandés a como se interpreta actualmente (denuncia 1). Irlanda rechaza la primera alegación y, por lo que respecta a la segunda, afirma que no cabe condenar a las autoridades nacionales por la correcta aplicación del Derecho vigente. A mi juicio, ambos aspectos son accesorios a las alegaciones principales formuladas por la Comisión en apoyo de su alegación de incumplimiento por Irlanda de los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos. Únicamente he de señalar, por lo que respecta al primero, que la aplicación de la legislación nacional sobre el uso del suelo debe respetar también los objetivos de la Directiva relativa a los residuos. En las circunstancias del presente asunto, la actividad controvertida no estaba, en ningún caso, sujeta a una autorización en materia de residuos en el sentido del artículo 9, según ha reconocido el Gobierno irlandés. Por lo que respecta al segundo, es evidente que una interpretación divergente con arreglo al Derecho interno de un concepto comunitario, como «valorización» no puede invocarse para justificar la aplicación errónea de una disposición comunitaria.

81. En el punto 35 he señalado que el sistema de concesión de licencias es el instrumento fundamental para conseguir los objetivos establecidos en el artículo 4 de la Directiva y que debe cumplir, por tanto, ciertas reglas para garantizar que, de hecho, es efectivo. La efectividad a este respecto

significa que el sistema tiene tanto un efecto preventivo como correctivo en el sentido de que garantiza que el resultado fáctico que se obtendrá con el sistema se materializa en la práctica, es decir, que los residuos se recuperan, eliminan o tratan de un modo que no afecta de manera perjudicial a la salud humana o al medio ambiente. Además, dicho objetivo debe garantizarse de una manera sistemática. Con ello me refiero a que el nivel de cumplimiento de las disposiciones destinadas a garantizar dichos objetivos sea tal que los incumplimientos puedan considerarse meramente incidentales.

82. Al apreciar el cumplimiento por parte de Irlanda de los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos en el momento de la expiración del plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado de la Comisión, a la luz de la evolución de la situación, resulta evidente que todavía no había conseguido establecer un sistema de concesión de licencias plenamente operativo para controlar el tratamiento de los residuos. Se ha demostrado que, en el momento en que se lleva a cabo la evaluación, no todos los tratamientos de residuos objeto de la Directiva estaban sujetos a una licencia. El sistema de concesión de licencias que funcionaba en Irlanda en ese momento no podía considerarse efectivo, en el sentido de garantizar que los objetivos de la Directiva se consiguen en la práctica. Consideradas conjuntamente, las distintas denuncias enumeradas en el punto 8 revelan una similitud de acontecimientos que sólo puede explicarse por las deficiencias en el sistema de concesión de licencias. Habida cuenta del período de tiempo durante el cual dicha situación se ha mantenido y el hecho de que los casos de

no exigencia del requisito de autorización eran generalizados en Irlanda, abarcando diferentes regiones y unidades administrativas, concluyo que dicha situación de incumplimiento era, en octubre de 2001, tanto de carácter general como sistemática.

*B. Empresas de recogidas de residuos, transportistas y agentes (artículo 12)*

83. El artículo 12 de la Directiva relativa a los residuos exige a quienes efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos o que se ocupen de la eliminación o valorización de residuos por encargo de terceros, si no están sujetos a autorización, que estén registrados ante las autoridades competentes.

84. La Comisión alega que el Derecho interno no ha sido correctamente adaptado a dicha disposición por Irlanda y que, en consecuencia, ésta no se aplicaba de manera correcta en Irlanda. Afirma que ello se confirma por la situación que dio lugar a la denuncia 10 (Bray, Condado de Wicklow).

85. Irlanda admite que no había adaptado plenamente el Derecho interno a dicha disposición dentro del plazo fijado, si bien alega que dicha omisión fue subsanada por las Waste Management (Collection Permit) Regulations [Reglamento sobre la gestión de residuos (autorización de recogida)], que se notificaron a la Comisión dentro del plazo de dos meses establecido en el dictamen moti-

vado. Irlanda señala que dicho Reglamento va mucho más allá que el artículo 12, ya que exige que las empresas de recogida de residuos obtengan una licencia, lo que las somete a controles más severos. Irlanda alega que la presentación de una solicitud de autorización de recogida equivale a un registro *de facto* porque comunica de manera formal la empresa de recogida a las autoridades. El registro no exige ni faculta a las autoridades para imponer requisitos previos.

86. La Comisión señala que dicho sistema de concesión de licencias se estableció con retraso respecto de la fecha de ejecución de la Directiva 91/156 y no estuvo plenamente operativo antes del plazo fijado en el dictamen motivado, ni siquiera en el momento de su establecimiento. Niega que una solicitud de licencia pueda equipararse al registro. Una solicitud por sí sola no somete al solicitante a inspecciones con arreglo al artículo 13.

87. A este respecto, he de señalar que el artículo 12 impone un requisito de registro a las empresas de recogida y a otros intermediarios de la cadena de tratamiento de residuos, aunque los Estados miembros no los hayan sometido a un sistema de concesión de licencias. En este sentido, la Directiva relativa a los residuos impone un requisito mínimo. Es evidente que Irlanda ha optado por este instrumento y que el Reglamento de que se trata se notificó a la Comisión dentro del plazo señalado en el dictamen motivado. No obstante, resulta asimismo evidente que desde la fecha de ejecución hasta la entrada en vigor del régimen de concesión de licencias para las empresas de recogidas de

residuos, el artículo 12 no había sido correctamente ejecutado en Irlanda. Sea como fuere, dado que la cuestión del cumplimiento debe determinarse en función de la fecha señalada en el dictamen motivado e Irlanda había establecido, en dicha fecha, un sistema de concesión de licencias, ya no estaba obligada a someter a registro a las empresas de recogida de residuos. Obviamente, ello sólo se aplica cuando el sistema de concesión de licencias en sí mismo es adecuado y todos los intermediarios comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 12 están incluidos en él. Sin embargo, ya que la Comisión sigue centrando sus alegaciones en la falta de un sistema de registro y, a mi juicio, no ha presentado pruebas suficientes que demuestren que el sistema de concesión de licencias para las empresas de recogida es inadecuado en cuanto al fondo o a su ámbito de aplicación personal, concluyo que debe desestimarse la pretensión formulada a este respecto por la Comisión.

### *C. Red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación (artículo 5)*

88. El artículo 5 de la Directiva relativa a los residuos tiene como objetivo último crear una red integrada de instalaciones de eliminación en los Estados miembros, que permita a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos. Asimismo, exige a cada Estado

miembro que adopte medidas que le permitan tender individualmente hacia el objetivo de autosuficiencia.

89. Basándose en el estrecho vínculo que existe entre los artículos 9 y 5 de la Directiva relativa a los residuos, la Comisión afirma, en primer lugar, que, ya que, en su opinión, existe una aplicación gravemente incompleta del artículo 9 de la Directiva, ello es en sí mismo prueba de que Irlanda no ha adoptado las medidas adecuadas para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos. Los aspectos obligatorios que contienen las autorizaciones hacen posible que las instalaciones de enajenación funcionen de manera conjunta. La Comisión señala que, a la vista de los requisitos impuestos por la EPA para conceder licencias a las instalaciones, puede comprobarse que son necesarias mejoras considerables en los métodos de eliminación en Irlanda y que, dado el número de instalaciones que todavía están esperando una licencia, deberá transcurrir bastante tiempo antes de que las instalaciones de residuos irlandesas pueda funcionar de manera conjunta del modo que prevé el artículo 5. La Comisión señala asimismo las deficiencias de los vertederos de Kilbarry y Tramore (denuncia 7). Observa que la red de Irlanda debe considerarse inadecuada, ya que determinadas regiones cuentan con dichas instalaciones no satisfactorias y no disponen de una alternativa. Asimismo, señala que, en determinados casos, la capacidad de los vertederos está agotada o a punto de agotarse (denuncia 11).

90. El Gobierno irlandés responde que por el mero hecho de que las licencias en materia de residuos exijan a menudo mejoras técnicas de los vertederos, no cabe concluir que anteriormente no se cumplía con el artículo 5. Declara que antes de que se adoptara la Directiva relativa a los vertederos no se aplicaba a éstos ninguna norma comunitaria. Además, los hechos que constituían el objeto de la denuncia 11 eran atípicos. La Comisión no ha identificado ninguna ocasión en que los residuos no pudieran ser eliminados debido a problemas de capacidad, ni tiene en cuenta las posibilidades de ampliar la capacidad de los vertederos.

91. En mi opinión, la correcta ejecución de dicha obligación entraña que los Estados miembros adopten medidas tanto de carácter técnico, que garanticen que existe capacidad física suficiente en el Estado miembro para absorber los residuos que se producen dentro de su territorio, como de carácter administrativo, que garanticen que las distintas instalaciones funcionan de manera coordinada. Éste es un ámbito de actividad económica en el que la oferta de capacidad es relativamente inflexible, mientras que como resultado del crecimiento económico la denuncia aumenta de manera constante. Ello significa que una red de instalaciones de eliminación sólo puede considerarse adecuada cuando la oferta de capacidad es suficiente para absorber el aumento de las

cantidades de residuos que se producen dentro del territorio de un Estado miembro.

*D. La obligación fundamental de la Directiva relativa a los residuos (artículo 4, párrafo primero)*

92. La Comisión pone de relieve acertadamente que la referencia al artículo 5 que figura en el artículo 9 indica que en el sistema de la Directiva relativa a los residuos las autorizaciones se consideran un mecanismo para dotar de plena eficacia a los requisitos del artículo 5. El haber acreditado que Irlanda no ejecutó debidamente el artículo 9 implica que no existía una base formal que exigiera que las instalaciones de eliminación en Irlanda funcionaran como una red en el sentido de dicha disposición. Además, la frecuencia con que se eliminaban residuos fuera del marco de concesión de licencias es prueba de que la red en Irlanda era inadecuada. Otras pruebas de dicho carácter inadecuado pueden extraerse de una serie de informes obrantes en autos, entre ellos un informe de diciembre de 2001, elaborado por Forfás (Consejo de Política Nacional para Empresas, Comercio, Ciencia, Tecnología e Innovación de Irlanda) mencionado por la Comisión en su recurso. Dicho informe señala, en un contexto de fuerte incremento de la generación de residuos desde 1995, que la gestión de residuos en Irlanda se encuentra en un momento decisivo y advierte de un mayor deterioro si no se adoptan medidas. Pese a que en su escrito de réplica Irlanda trata de minimizar la importancia de dichos documentos, considerados conjuntamente éstos proporcionan una imagen uniforme del estado de la capacidad de eliminación y la falta de coordinación en este ámbito cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión. Por tanto, concluyo que Irlanda no ha adoptado las medidas adecuadas para la ejecución plena y correcta del artículo 5 de la Directiva.

93. El artículo 4, párrafo primero, impone a los Estados miembros la obligación básica de garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar métodos que puedan perjudicar el medio ambiente, en particular en determinados aspectos.

94. La Comisión alega que no cabe considerar que Irlanda haya adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución del artículo 4 al permitir que una cantidad considerable de tratamientos de valorización y eliminación de residuos se efectúen fuera del marco de las autorizaciones, porque sin las autorizaciones los métodos de eliminación y valorización no están adecuadamente acondicionados ni controlados. Diversas denuncias presentadas a la Comisión aportan pruebas de daños medioambientales reales (denuncias 6, Poolbeg; 7, Kilbarry y Tramore y 9, Greenore). A la vista de los objetivos establecidos en el artículo 4, los residuos que han sido depositados infringiendo lo dispuesto en la Directiva deben controlarse con seguridad, lo que significa que deben ser limpiados de manera efectiva. Por tanto, no basta limitar las medidas a conseguir que cesen dichos tratamientos de residuos. Pese a que las licencias concedidas por la EPA contribuyen efectivamente a la rehabilitación de determinadas instalaciones, la Comisión afirma que no es evidente que la concesión de dichas licencias resulte exhaustiva o

satisfactoria respecto de los tratamientos de residuos irlandesas ilícitos.

95. Irlanda afirma que, puesto que la Comisión no ha acreditado que no disponía de un marco de concesión de autorizaciones, ni ha presentado pruebas de que se hayan producido daños medioambientales reales, no existe ninguna base para declarar que ha incumplido el artículo 4 de la Directiva. Niega que las autoridades irlandesas no hayan adoptado medidas para subsanar los problemas derivados de las actividades anteriores de residuos y sostiene que la Comisión no ha demostrado que la concesión de las licencias en materia de residuos de la EPA no dará lugar a una reparación y a un seguimiento satisfactorios de las instalaciones cerradas.

96. En su réplica, la Comisión hace referencia al tenor del artículo 4, que prohíbe las medidas, procedimientos y métodos de tratamiento de residuos que «puedan» perjudicar el medio ambiente. Por consiguiente, la Comisión no está obligada a acreditar que el daño medioambiental se ha producido efectivamente, ya que ello menoscabaría la finalidad preventiva de dicha disposición. La falta de un sistema de autorizaciones plenamente efectivo representa una prueba fehaciente de que no se han adoptado las medidas necesarias exigidas por el artículo 4.

97. Irlanda responde que pese a que la Comisión ha tratado de demostrar un daño

medioambiental real, no ha conseguido aportar las pruebas necesarias a tal fin. Aceptando que las autorizaciones expedidas por la EPA suponen la introducción paulatina de medidas de protección del medio ambiente, Irlanda afirma que la sugerencia de la Comisión de que las instalaciones deberían cerrarse hasta la conclusión del procedimiento de concesión de licencias es poco realista.

98. En la sentencia San Rocco, el Tribunal de Justicia estimó que el artículo 4, párrafo primero, de la Directiva relativa a los residuos no especifica el contenido concreto de las medidas que deben adoptarse para garantizar que los residuos serán eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, pero obliga en cuanto al resultado que debe alcanzarse, dejando a los Estados miembros un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas.<sup>32</sup> Sin embargo, en mi opinión, dicho margen de apreciación concedido a los Estados miembros está limitado si la Directiva se considera un sistema completo. El artículo 4, párrafo primero, está estrechamente vinculado a los artículos 9 y 10, que constituyen, dentro del sistema de la Directiva, los instrumentos principales para conseguir los objetivos establecidos en dicha disposición. La declaración expresa en los artículos 9 y 10 de que el requisito de autorización se estableció a efectos de la aplicación del artículo 4 indica que dicho requisito es una de las «medidas necesarias» prescritas por el artículo 4, párrafo primero. La consecuencia necesaria es que si no se cumplen los artículos 9 y 10, ello implica que se ha incumplido también el artículo 4, párrafo primero.

32 — Sentencia San Rocco, citada en la nota 19, apartado 67.

99. A falta de un sistema de concesión de licencias plenamente operativo relativo al tratamiento de residuos no existe garantía de que las actividades relativas a residuos se llevarán a cabo de un modo que no afecte de manera perjudicial a la salud humana o al medio ambiente. Mientras que parte de las alegaciones se centraron en la cuestión de si se había demostrado que se había producido un daño medioambiental real como consecuencia de las actividades relativas a residuos sin licencia, del tenor de dicha disposición se desprende, como ha señalado la Comisión, que ello es suficiente para acreditar que puede derivarse un posible daño de dichas actividades. En cualquier caso, en los autos hay pruebas suficientes de daños reales del tipo que se indica en el artículo 4, párrafo primero, como consecuencia de operaciones de residuos sin licencia. Me refiero, entre otras, a las situaciones en las que se basan las denuncias 7, 9 y 11. Por consiguiente, debe declararse que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, párrafo primero, de la Directiva relativa a los residuos.

*E. Vertido de residuos (artículo 4, párrafo segundo)*

100. El artículo 4, párrafo segundo, ordena a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.

101. La Comisión considera que dicha disposición complementa el párrafo primero del artículo 4, ya que la prohibición de vertidos contribuye a garantizar que las operaciones de residuos se efectúen dentro de un marco correctamente regulado. La Comisión alega que Irlanda no ha prohibido y sigue sin prohibir de manera efectiva los vertidos de residuos, según resulta evidente de la medida en que los residuos se vierten fuera del marco reglamentario previsto por los artículos 9 y 10. Asimismo, afirma que Irlanda, de manera sistemática, no ha respondido a los casos de vertidos con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, y se remite a las alegaciones que formuló en relación con el incumplimiento de dichas disposiciones.

102. Irlanda refuta dicha alegación de la Comisión e indica que ésta no ha aportado pruebas de que ello fuera así en el momento de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado. No corresponde a Irlanda probar hecho negativo.

103. Como he señalado en el punto 36, a mi juicio, el criterio para medir el cumplimiento del artículo 4, párrafo segundo, es que la prohibición de vertidos se establezca en el Derecho interno, que se prevean sanciones adecuadas para los casos de infracciones y que se supervise de manera efectiva el cumplimiento de dicha disposición. Varias de las denuncias que constituyen la base del presente recurso atestiguan la eliminación o los vertidos no controlados de residuos en diferentes regiones en Irlanda. Entre otras, me refiero a las denuncias 1, 6, 9 y 12. El Gobierno irlandés no ha presentado pruebas en el sentido de que dichas situaciones se

solucionaran antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado. A la luz de las conclusiones relativas al incumplimiento de los artículos 9 y 10, y del artículo 4, párrafo primero, concluyo sin reservas que Irlanda ha incumplido sus obligaciones derivadas del artículo 4, párrafo segundo, de la Directiva relativa a los residuos.

#### F. Poseedores de residuos (artículo 8)

104. El artículo 8 de la Directiva relativa a los residuos obliga a los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para garantizar que un poseedor de residuos, según se define en el artículo 1 de la Directiva<sup>33</sup> los remita a un recolector privado o público, o a una empresa que efectúe operaciones de eliminación o valorización, o que se ocupe él mismo de la valorización o eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva.

105. La Comisión, remitiéndose a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto San Rocco,<sup>34</sup> considera que Irlanda ha incumplido el artículo 8 de la Directiva. No ha garantizado que quienes poseen residuos como consecuencia de operaciones de residuos sin licencia los hayan remitido a cualquiera de los operadores indicados en

dicha disposición o que los poseedores de residuos se ocupen ellos mismos de la valorización o la eliminación de acuerdo con la Directiva. Este último aspecto se refiere, en su opinión, al tratamiento dentro del marco de autorizaciones. La Comisión pone de relieve que las operaciones que deben efectuarse en virtud del artículo 8 deben respetar otras obligaciones derivadas de la Directiva, en particular del artículo 4. En su réplica, la Comisión hace referencia a la situación objeto de la denuncia 1 (Limerick), en la que residuos de demolición y construcción ilegalmente depositados fueron trasladados a una instalación que no disponía, tampoco en el momento en que se redactó el escrito de réplica, de una autorización. Una secuencia de hechos similar se produjo supuestamente en las situaciones a que se hace referencia en las denuncias 2 (Ballard), 6 (Poolbeg), 8 (Condado de Laois) y 9 (Greenore).

106. El Gobierno irlandés alega que la Comisión no ha aportado ninguna prueba que respalde su alegación de que Irlanda ha incumplido el artículo 8 a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto San Rocco.

107. El artículo 8 es el primer eslabón de la cadena de responsabilidad mencionada por la Comisión. El tratamiento de los residuos

33 — Véase la nota 16.

34 — Citada en la nota 19, apartados 105 a 110.

de una manera controlada comienza con la obligación del poseedor de eliminarlos o tratarlos de modo que sea compatible con los objetivos de la Directiva, es decir, con el artículo 4 en particular. El poseedor puede hacerlo él mismo o bien debe garantizar que remite los residuos a un establecimiento que efectúe las operaciones de eliminación o valorización que se enumeran en los anexos II A y II B de la Directiva. En el sistema de la Directiva relativa a los residuos, sólo puede tratarse de un operador que haya obtenido una licencia con arreglo a los artículos 9 o 10 de la Directiva. En la sentencia *San Rocco*, el Tribunal de Justicia confirmó que el explotador de un vertedero ilegal se convierte en el poseedor de residuos en el sentido del artículo 8 y que depende del Estado miembro garantizar que tales residuos sean entregados a un recolector privado o público o a una empresa de eliminación, en el supuesto de que ese explotador no pueda ocuparse, por sí mismo, de su valorización o eliminación.<sup>35</sup> Además, según se ha indicado antes, el artículo 8 presupone que dentro de un Estado miembro existe la capacidad operativa suficiente para la absorción y el tratamiento de residuos, de modo que los poseedores de residuos pueden cumplir sus obligaciones derivadas de dicha disposición. Desde esta doble perspectiva, de las pruebas fácticas presentadas al Tribunal de Justicia resulta que, en diversas situaciones (denuncias 1 y 12), los residuos fueron tratados por un explotador fuera del marco de concesión de licencias, de modo que los poseedores de dichos residuos no cumplieron sus obligaciones derivadas del artículo 8 o no se encontraban en situación de hacerlo. Por lo tanto, Irlanda no ha ejecutado correctamente el artículo 8 de la Directiva.

*G. Inspecciones y registros (artículos 13 y 14)*

108. El artículo 13 dispone que los establecimientos o empresas que se ocupen de las operaciones mencionadas en los artículos 9 a 12 estarán sujetos a inspecciones periódicas apropiadas por parte de las autoridades competentes. En síntesis, el artículo 14 exige a todas las empresas comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos que lleven registros de los residuos que tratan y del modo en que éstos se tratan. Dicha información deberá facilitarse a las autoridades competentes, a petición de éstas.

109. La Comisión estima que, como consecuencia del incumplimiento de los requisitos de concesión de licencias de la Directiva relativa a los residuos, Irlanda no cumple los artículos 13 y 14 de la Directiva. La Comisión entiende que, si bien la EPA es responsable de supervisar el cumplimiento de las licencias en materia de residuos que expide, no tiene competencia para inspeccionar las instalaciones que todavía no han obtenido una licencia. Mientras los explotadores de residuos irlandeses no sean incluidos en un marco de concesión de licencias, están de hecho exentos de la obligación de llevar registros.

<sup>35</sup> — Apartado 108.

110. En respuesta a ambas imputaciones, Irlanda se remite a las alegaciones que formula en relación con la situación de la concesión de licencias de vertederos municipales en su escrito de contestación, en el sentido de que, el 5 de junio de 2002, todas las instalaciones de residuos importantes habían obtenido una licencia y, en consecuencia, implícitamente, estaban sujetas a inspección. Además, Irlanda alega que la Directiva no indica que las inspecciones sólo pueden efectuarse respecto de las empresas que son titulares de una autorización y rechaza que exista un vínculo automático entre la expedición de autorizaciones y la llevanza de registros.

111. Por lo que respecta al artículo 13, debe reconocerse que existe una relación implícita evidente entre la existencia de un marco de concesión de licencias plenamente operativo y los controles que éste conlleva. Al mismo tiempo, el haber concedido una autorización para una actividad no entraña necesariamente que se lleven a cabo inspecciones, del mismo modo que la falta de autorización no implica forzosamente que no se lleven a cabo inspecciones. Dado que la Comisión no ha aportado ninguna prueba concreta de que no se llevaban a cabo inspecciones y se basa exclusivamente en el incumplimiento de los artículos 9 y 10 de la Directiva relativa a los residuos, concluyo que dicha pretensión del recurso de la Comisión debe desestimarse.

112. Las mismas consideraciones se aplican a la afirmación de la Comisión de que Irlanda no ha cumplido plenamente la obligación de llevar registros con arreglo al artículo 14 de la Directiva. Ya que, también en este caso, la Comisión se basa únicamente en la falta de un sistema de concesión de licencias plena-

mente operativo y no ha demostrado de otra manera que dicha disposición no se haya cumplido, debe asimismo desestimarse la referida imputación.

### **VIII. Incumplimiento general y sistemático por Irlanda de la Directiva relativa a los residuos**

113. El recurso de la Comisión tiene por objeto obtener una declaración de que Irlanda ha incumplido la Directiva relativa a los residuos de un modo sistemático y general, y que no ha garantizado el pleno reconocimiento y la eficacia de la cadena de responsabilidad sin solución de continuidad, y no que se declare que las doce denuncias que constituyen el fundamento de hecho de su recurso son fundadas.

114. El presente asunto difiere del asunto *San Rocco*<sup>36</sup> por lo que respecta a la magnitud. En dicho asunto se trataba de dilucidar si podía declararse un incumplimiento del artículo 4 de la Directiva relativa a los residuos sobre la base de un único caso de incumplimiento. Por el contrario, en el presente procedimiento, se trata de si varios supuestos de incumplimiento pueden constituir la base para una declaración de incumplimiento general por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva relativa a los

36 — Citado en la nota 19.

residuos. Sin embargo, el principio consagrado en dicho asunto resulta también pertinente en un asunto como éste. En la sentencia *San Rocco*, el Tribunal de Justicia consideró, en primer lugar que «en principio, no cabe deducir directamente de la discrepancia de una situación de hecho con los objetivos fijados en el artículo 4, párrafo primero, de la Directiva 75/442 modificada [...] que el Estado miembro afectado haya incumplido necesariamente las obligaciones que le impone esta disposición». A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que «la persistencia de esta situación de hecho, en especial cuando entraña una degradación significativa del medio ambiente durante un período prolongado, sin que intervengan las autoridades competentes, puede poner de manifiesto que los Estados miembros han sobrepasado el margen de apreciación que les confiere este precepto».<sup>37</sup>

115. Al analizar el concepto de incumplimiento general y sistemático, he señalado que existen tres dimensiones de dicho incumplimiento: dimensiones de magnitud, tiempo y gravedad. En la sentencia *San Rocco* relativa a un único supuesto de incumplimiento de la Directiva relativa a los residuos, el Tribunal de Justicia apreció el supuesto incumplimiento mediante referencia a las condiciones de tiempo («una situación persistente») y gravedad (una «degradación significativa del medio ambiente»). Si, con arreglo a la misma

consideración, en dicha situación un Estado miembro no adopta ninguna medida para resolver el problema, cabe declarar que se ha incumplido el artículo 4.

116. Al aplicar dichos criterios al presente asunto, me gustaría formular dos observaciones relativas a dicha consideración del Tribunal de Justicia. La primera la he formulado ya en el punto 98, en el que he señalado que si la Directiva se considera desde una perspectiva sistemática, el margen de maniobra de que disfrutaban los Estados miembros con arreglo al artículo 4 es limitado. La segunda es que si concurren estos dos requisitos, sólo puede declararse un incumplimiento si el Estado miembro de que se trata no ha adoptado ninguna medida para subsanar la situación. El Gobierno irlandés invocó dicha consideración en la vista para afirmar que había adoptado medidas enérgicas para reparar los problemas de tratamiento de residuos en Irlanda y que, en consecuencia, había cumplido lo dispuesto en la sentencia *San Rocco*. A mi juicio, en el marco del presente asunto, lo que es pertinente es no sólo si dichas medidas deben ser adoptadas por el Estado miembro, sino que éste debe acreditar que dichas medidas son efectivas en el sentido que se indica en el punto 29.

117. Ya he señalado que, por un lado, cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión, Irlanda se encontraba en una situación de incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud

37 — Apartado 68.

de los artículos 4, 5, 8, 9 y 10 de la Directiva y que, por otro, la Comisión no hayan acreditado de manera suficiente que se hayan incumplido los artículos 12, 13 y 14.

118. Al examinar si es posible declarar un incumplimiento general por este motivo, he de señalar que el incumplimiento del primer grupo de disposiciones se refiere a la parte principal de la ejecución de la Directiva relativa a los residuos. Como he señalado más de una vez en estas conclusiones, la Directiva debe considerarse un sistema completo en el que las obligaciones fundamentales de los Estados miembros y los objetivos de la Directiva se establecen en el artículo 4 y en el que los requisitos de concesión de licencias de los artículos 9 y 10 desempeñan una función fundamental. A través de la concesión de licencias, el Estado miembro puede supervisar el tratamiento de residuos e imponer requisitos con el fin de alcanzar los objetivos de la Directiva. La consecución de dichos objetivos presupone obviamente que la infraestructura para la eliminación de residuos esté orientada hacia la absorción de los residuos generados dentro del territorio del Estado miembro, según se exige en el artículo 5 de la Directiva. La aplicación completa y correcta de dichas disposiciones es esencial para la consecución de los objetivos de la Directiva. El resto de las distintas disposiciones controvertidas en el presente procedimiento, pese a ser elementos esenciales del sistema, revisten un carácter más accesorio. El hecho de que, con la excepción del artículo 8, la Comisión no haya aportado pruebas suficientes para acreditar el incumplimiento de dichas disposiciones no afecta, a mi juicio, al fundamento para declarar un incumplimiento general.

119. Por consiguiente, debe examinarse si los incumplimientos de dichas disposiciones fundamentales de la Directiva relativa a los residuos presentan tal dimensión, duración y gravedad que pueden calificarse de generales y sistemáticos.

120. En el punto 82 de las presentes conclusiones he llegado ya a esta conclusión respecto de los requisitos de concesión de licencias de los artículos 9 y 10. Aun cuando las disposiciones que exigen las autorizaciones para las operaciones de eliminación y valorización en el sentido de la Directiva han estado vigentes desde 1977, era evidente que en octubre de 2001 el sistema de concesión de licencias en Irlanda todavía no las había adoptado de manera plena y efectiva. Los muchos ejemplos que obran en autos del depósito sin licencia en materia de residuos en diferentes partes de Irlanda ilustran que a lo largo de los años el tratamiento de residuos no ha sido controlado de manera adecuada por las autoridades irlandesas. Asimismo, debe reconocerse que la situación relativa a la concesión de licencias de tratamientos de residuos ha evolucionado en Irlanda y que, especialmente en la segunda mitad de los años noventa, se han producido mejoras importantes. Sin embargo, las medidas adoptadas por las autoridades irlandesas no fueron suficientes para conseguir los objetivos de la Directiva dentro del plazo fijado en el dictamen motivado. Habida cuenta del tiempo que ha transcurrido desde el establecimiento del requisito de concesión de licencias, resulta totalmente justificado concluir que el incumplimiento de los artículos 9 y 10 de la

Directiva ha sido persistente y de larga duración.

121. Las pruebas que se recogen en las doce denuncias ilustran también que los problemas de tratamientos de residuos ilegales, es decir, sin licencia, no se limitaban a determinadas localidades, sino que eran generalizados en el territorio irlandés. Asimismo, dichos tratamientos se produjeron dentro del ámbito de competencias de diversas autoridades locales, lo que pone de manifiesto un problema administrativo de orden más general. Tal situación sólo puede resolverse mediante un cambio de política de la administración central.

122. Por último, al examinar la gravedad del incumplimiento, el criterio que debe aplicarse es la medida en que la situación real se aparta de lo prescrito por la Directiva. Habida cuenta de las situaciones que han dado lugar a las doce denuncias, resulta evidente que tales situaciones no se ajustan a los objetivos enumerados en el artículo 4. Las denuncias contienen muchos ejemplos de contaminación y daños medioambientales graves a pantanos y otras zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental.

123. De dichas observaciones se desprende que considero, sin reservas, que el incumplimiento de los artículos 4, 5, 8, 9 y 10, que

constituyen la parte esencial de la Directiva relativa a los residuos, ha sido persistente, generalizado y grave, de modo que existen suficientes motivos para declarar que Irlanda ha incumplido la Directiva relativa a los residuos de un modo general y sistemático.

## IX. Artículo 10 CE

124. Irlanda reconoce que no facilitó la información solicitada por la Comisión el 20 de septiembre de 1999 en relación con una denuncia relativa a una instalación de residuos en Fermoy, Condado de Cork, y que, por tanto, incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE. En consecuencia, debe estimarse este aspecto del recurso interpuesto por la Comisión.

## X. Costas

125. A tenor del artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Teniendo en cuenta que, en mi opinión, debe estimarse la parte fundamental del recurso de la Comisión y que las pretensiones que deben desestimarse son de carácter más accesorio en relación con el fondo del asunto, propongo que, con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, se condene en costas a Irlanda.

## XI. Conclusión

126. Por consiguiente, a la luz de las observaciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia:

- Declarar que, en primer lugar, al no haber creado en su territorio, durante un período de tiempo prolongado, un marco de concesión de licencias adecuado y plenamente operativo para la eliminación y valorización de residuos; en segundo lugar, al no haber garantizado que los poseedores de residuos los remitan a un recolector privado o público, o a una empresa autorizada para efectuar operaciones de eliminación o valorización de residuos, o que se ocupen ellos mismos de la valorización o eliminación de dichos residuos; en tercer lugar, al no haber impedido el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos, poniendo en peligro de ese modo la salud del hombre y causando perjuicios en el medio ambiente y, en cuarto lugar, al no haber creado una red adecuada de instalaciones de eliminación, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 5, 8, 9, y 10 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos.
  
- Desestimar el recurso por lo que respecta al supuesto incumplimiento de los artículos 12, 13 y 14.
  
- Declarar que, al no haber facilitado la información solicitada por la Comisión el 20 de septiembre de 1999, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, y
  
- Condenar en costas a Irlanda.