

Asunto C-494/01

Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Gestión de residuos —
Directiva 75/442/CEE, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE —
Artículos 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14»

Conclusiones del Abogado General Sr. L.A. Geelhoed, presentadas el 23 de septiembre de 2004	I - 3338
Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de abril de 2005	I - 3382

Sumario de la sentencia

- 1. Recurso por incumplimiento — Objeto del litigio — Determinación durante el procedimiento administrativo previo — Incumplimiento de carácter general de las disposiciones de una directiva — Aportación de datos adicionales al Tribunal de Justicia para acreditar el carácter general y continuado del incumplimiento — Procedencia (Art. 226 CE)*

2. *Recurso por incumplimiento — Prueba del incumplimiento — Carga que incumbe a la Comisión — Aportación de pruebas que pongan de manifiesto el incumplimiento — Refutación a cargo del Estado miembro demandado*
(Art. 226 CE)

3. *Estados miembros — Obligaciones — Misión de control atribuida a la Comisión — Deberes de los Estados miembros — Cooperación en las investigaciones en materia de aplicación de las directivas — Obligación de verificación y de información*
(Arts. 10 CE, 211 CE y 226 CE; Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo)

4. *Medio ambiente — Eliminación de residuos — Directiva 75/442/CEE — Ejecución por los Estados miembros — Obligación de resultado — Obligación de los operadores de obtener una autorización antes de toda operación de eliminación o de valorización de residuos — Obligación de control de los Estados miembros*
(Art. 249 CE, párr. 3, Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, arts. 9 y 10)

5. *Medio ambiente — Eliminación de residuos — Directiva 75/442/CEE — Artículo 12 — Sujeción de la recogida y del transporte de residuos bien a un sistema de autorización previa, bien a un procedimiento de registro — Elección del sistema de autorización por un Estado miembro — Consecuencia — Falta de pertinencia, a efectos de la correcta aplicación de la Directiva, de la existencia de algún tipo de registro*
(Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, art. 12)

6. *Medio ambiente — Eliminación de residuos — Directiva 75/442/CEE — Artículo 5 — Obligación de establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación — Obligación incumplida cuando existe un gran número de instalaciones sin autorización, con una capacidad de eliminación globalmente insuficiente*
(Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, art. 5)

7. *Medio ambiente — Eliminación de residuos — Directiva 75/442/CEE — Obligación que, para los Estados miembros, se deriva del artículo 4, párrafo primero — Obligación incumplida en caso de existir una vulneración persistente de los artículos 9 y 10*
(Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, arts. 4, párr. 1, 9 y 10)

8. *Medio ambiente — Eliminación de residuos — Directiva 75/442/CEE — Artículo 8 — Obligaciones que incumben a los Estados miembros respecto a los poseedores de residuos — Obligación que también se aplica respecto al operador o al propietario de un vertedero ilegal y que no puede ser cumplida con una mera acción represiva*
(Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, art. 8)
9. *Medio ambiente — Eliminación de residuos — Directiva 75/442/CEE — Artículos 13 y 14 — Obligación de someter a inspecciones periódicas a los establecimientos que efectúen la eliminación y la valoración — Objeto de las inspecciones — Cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización — Inspecciones que no pueden cumplir las exigencias de la Directiva si el establecimiento carece de una autorización en regla*
(Directiva 75/442/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, arts. 13 y 14)

1. El procedimiento administrativo previo establecido en el artículo 226 CE delimita el objeto de un recurso interpuesto al amparo de dicho artículo. Por lo tanto, la Comisión no puede pretender que se declare un incumplimiento específico que se refiera a una situación fáctica determinada que no se haya mencionado en el procedimiento administrativo previo.

No obstante, en la medida en que un recurso pretende denunciar un incumplimiento de carácter general de las disposiciones de una directiva, basado en la actitud de tolerancia sistemática y constante por parte de las autoridades nacionales respecto de situaciones que no se ajustan a esa directiva, no puede excluirse, en principio, que la Comisión

aporte datos adicionales que acrediten el carácter general y continuado del incumplimiento alegado.

En efecto, puesto que la Comisión puede precisar sus imputaciones iniciales en su recurso, siempre que no modifique el objeto del litigio, la aportación de nuevas pruebas que ilustren las imputaciones formuladas en su dictamen motivado, basadas en un incumplimiento de carácter general de las disposiciones de la directiva, no modifica el objeto del litigio. Así, la Comisión puede referirse válidamente en apoyo de su recurso, como ejemplos de los incumplimientos de carácter general que denuncia, a hechos de los que haya tomado conocimiento tras haber emitido su dictamen motivado.

(véanse los apartados 35 a 39)

2. En un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en una presunción. No obstante, cuando la Comisión ha aportado suficientes pruebas que ponen de relieve determinados hechos acaecidos en el territorio del Estado miembro demandado y que pueden probar que las autoridades de un Estado miembro han llevado a cabo, de forma repetida y continuada, una práctica que es contraria a las disposiciones de una directiva, incumbe al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que de ellos se derivan.

no dispone de facultades propias de investigación, como es el caso de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156, la Comisión depende en gran medida de los elementos proporcionados por los eventuales denunciantes así como por el Estado miembro afectado. En estas circunstancias, las comprobaciones necesarias que hayan de realizarse sobre el terreno incumben a las autoridades nacionales, y ello con un espíritu de cooperación leal, con arreglo al deber de cada Estado miembro de facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión general y de facilitarle toda la información solicitada al respecto.

(véanse los apartados 42, 43,
45, 197 y 198)

(véanse los apartados 41, 44 y 47)

3. Los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 10 CE, a facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 211 CE, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo. Por lo que se refiere a la comprobación de la correcta aplicación en la práctica de las disposiciones nacionales destinadas a garantizar la ejecución efectiva de una directiva que cubra ámbitos para los que la Comisión

4. Los artículos 9 y 10 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156, imponen a los Estados miembros obligaciones de resultado que están formuladas de forma clara e inequívoca, en virtud de las cuales las empresas o establecimientos que efectúen operaciones de eliminación y de valorización de residuos en el territorio de dichos Estados han de hallarse en posesión de una autorización. De ello se desprende que un Estado miembro solamente ha cumplido las obligaciones que le incumben a la luz de dichas disposiciones cuando, además de haber efectuado una

correcta adaptación del Derecho interno a éstas, comprueba que los operadores se hallan en posesión de una autorización expedida con arreglo al artículo 9 antes de comenzar los trabajos de eliminación o de valorización, no pudiendo suplirlo la mera presentación de una solicitud. Por lo tanto, le corresponde velar por que el régimen de autorizaciones establecido por la Directiva se aplique efectivamente y se cumpla, en particular, mediante la realización de los controles adecuados a estos efectos y garantizando el cese y la sanción efectivos de las operaciones efectuadas sin autorización.

(véanse los apartados 116 a 118)

5. El artículo 12 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156, establece, en particular, que los establecimientos o empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos deberán estar registrados ante las autoridades competentes si no están sujetos a autorización. Esta disposición obliga a los Estados miembros a elegir entre un sistema de autorización y un procedimiento de registro.

Desde el momento en que un Estado miembro elige el sistema de autorización, no puede pretender haber cumplido con sus obligaciones alegando que la presentación de una solicitud de

autorización equivale a un registro, aun cuando los operadores no dispusieran de autorización en la fecha pertinente a causa de retrasos imputables a ese Estado miembro.

(véanse los apartados 142, 144 y 145)

6. Con arreglo al artículo 5 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156, entre los objetivos de ésta se encuentra el establecimiento de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos, teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos y que debe permitir la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas. Por lo tanto, incumple las obligaciones establecidas en dicho artículo un Estado miembro que tolera que un gran número de instalaciones de eliminación de residuos funcionen sin autorización y en cuyo territorio la red de eliminación de residuos de que se trate se vea prácticamente saturada en su conjunto y no dé abasto para tratar los residuos producidos en dicho territorio.

(véanse los apartados 149 a 158)

7. Si bien, 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, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156, que el Estado miembro haya incumplido necesariamente las obligaciones que le impone esta disposición, a saber, adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos sean eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medio ambiente, no se discute, sin embargo, 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 ese Estado ha sobrepasado el margen de apreciación que confiere este precepto.

Cuando un Estado miembro ha incumplido, de manera general y continuada, la obligación que le incumbe de garantizar la correcta aplicación de los artículos 9 y 10 de la Directiva, relativos a los regímenes de autorización de las operaciones de eliminación y de valorización de residuos, esta sola circunstancia es suficiente para acreditar que ha incumplido asimismo, de manera general y continuada, las exigencias del artículo 4 de la Directiva, disposición que está estrechamente vinculada a los artículos 9 y 10 de ésta.

(véanse los apartados 169 a 171)

8. El artículo 8 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156, que garantiza especialmente la aplicación del principio de acción preventiva, establece que incumbe a los Estados miembros comprobar que el poseedor de residuos los entregue a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe operaciones de eliminación o de valorización de residuos o que el poseedor de residuos se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva.

Los Estados miembros tienen la obligación de adoptar esas medidas también con respecto al operador o al propietario de un vertedero ilegal, que debe ser considerado el poseedor de los residuos en el sentido de dicho artículo. No se cumple una obligación de esa índole cuando un Estado miembro se limita a ordenar la incautación del vertedero ilegal y a instar un procedimiento penal contra el operador de dicho vertedero.

(véanse los apartados 179, 181 y 182)

9. Según el artículo 13 de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, en su

versión modificada por la Directiva 91/156, las inspecciones periódicas adecuadas que esta disposición exige deben llevarse a cabo especialmente sobre los establecimientos y las empresas que efectúen las operaciones contempladas en los artículos 9 y 10 de la misma Directiva, los cuales han de obtener, con arreglo a estas dos últimas disposiciones, una autorización individual previa que contenga determinadas exigencias y requisitos.

A falta de tales autorizaciones y, por tanto, sin que éstas hayan establecido exigencias ni requisitos respecto de una empresa o un establecimiento determinado, las inspecciones que se efectúen sobre éstos no pueden cumplir, por

definición, las exigencias del artículo 13 de la Directiva. En efecto, uno de los objetivos esenciales de las inspecciones establecidas por dicha disposición consiste en que se garantice el respeto de las exigencias y de los requisitos fijados en la autorización expedida con arreglo a los artículos 9 y 10 de la Directiva. Lo mismo cabe decir por lo que se refiere a la llevanza de registros por los establecimientos o las empresas a que se refieren estas últimas disposiciones, las cuales, como precisa el artículo 14 de la Directiva, deben indicar en particular las cantidades y la naturaleza de los residuos así como el método utilizado para su tratamiento.

(véanse los apartados 190 a 192)