



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 4 de marzo de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 191 TFUE, apartado 2 — Directiva 2004/35/CE — Responsabilidad medioambiental — Normativa nacional que no prevé que la Administración pueda obligar a los propietarios de los terrenos contaminados que no hayan contribuido a esa contaminación a ejecutar medidas preventivas y reparadoras y establece únicamente la obligación de reembolso de las actuaciones realizadas por la Administración — Compatibilidad con los principios de quien contamina paga, de cautela, de acción preventiva y de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma»

En el asunto C-534/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 8 de julio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de octubre de 2013, en el procedimiento

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

contra

Fipa Group Srl,

con intervención de:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat — Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

y

* Lengua de procedimiento: italiano.

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

contra

Tws Automation Srl,

con intervención de:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat — Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

y

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

contra

Ivan Srl,

con intervención de:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat — Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader (Ponente) y los Sres. E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de noviembre de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Tws Automation Srl, por los Sres. R. Lazzini y S. Prosperi Mangili, avvocati;
- en nombre de Ivan Srl, por los Sres. G.C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone y G. Acquarone, avvocati;
- en nombre de Edison SpA, por la Sra. M.S. Masini y los Sres. W. Troise Mangoni y G.L. Conti, avvocati;
- en nombre de Versalis SpA, por los Sres. S. Grassi y G.M. Roberti y la Sra. I. Perego, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Gerardis, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Pignataro-Nolin y el Sr. E. White, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de noviembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los principios del Derecho de la Unión en materia medioambiental, en particular, los de quien contamina paga, de cautela, de acción preventiva y de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, tal como se establecen en el artículo 191 TFUE, apartado 2, y en los considerandos 13 y 24 y artículos 1 y 8, apartado 3, de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143, p. 56).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de tres litigios, los dos primeros entre el Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar), el Ministero della Salute (Ministerio de Sanidad) e Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (en lo sucesivo, conjuntamente, «Ministerio»), por una parte, y Fipa Group Srl (en lo sucesivo, «Fipa Group») y Tws Automation Srl (en lo sucesivo, «Tws Automation»), respectivamente, por otra, y, el tercer litigio, entre los dos

primeros demandantes en el litigio principal e Ivan Srl (en lo sucesivo, «Ivan»), con ocasión de unas medidas específicas de protección urgente relativas a propiedades contaminadas por diversas sustancias químicas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 191 TFUE, apartado 2, párrafo primero, establece lo siguiente:

«La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.»

- 4 Los considerandos 1, 2, 13, 18, 20, 24 y 30 de la Directiva 2004/35 tienen el siguiente tenor:

«(1) Actualmente existen en la Comunidad muchos parajes contaminados que presentan importantes riesgos sanitarios, y la pérdida de biodiversidad ha sufrido una considerable aceleración durante las últimas décadas. La falta de acción puede acarrear un incremento de la contaminación y que la pérdida de biodiversidad aún sea mayor en el futuro. La prevención y la reparación, en la medida de lo posible, de los daños medioambientales contribuye[n] a la realización de los objetivos y principios de la política de medio ambiente de la Comunidad establecida en el Tratado. A la hora de decidir el modo de reparar los daños, deben tenerse en cuenta las circunstancias locales.

(2) La prevención y reparación de los daños medioambientales debe[n] llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual “quien contamina paga”, tal como se establece en el Tratado y coherentemente con el principio de desarrollo sostenible. El principio fundamental de la presente Directiva debe, por tanto, consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños sea declarado responsable desde el punto de vista financiero a fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, de forma que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras.

[...]

(13) No es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad. Para que ésta sea eficaz, es preciso que pueda identificarse a uno o más contaminantes, los daños deben ser concretos y cuantificables y es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados. Por consiguiente, la responsabilidad no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales.

[...]

(18) De acuerdo con el principio de “quien contamina paga”, un operador que cause daños medioambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar, en principio, el coste de las medidas preventivas o reparadoras necesarias. Cuando una autoridad competente actúe por sí misma o a través de un tercero en lugar de un operador, dicha

autoridad debe garantizar que el coste en que haya incurrido se cobre al operador. Procede igualmente que sean los operadores quienes sufragan en último término el coste ocasionado por la evaluación de los daños medioambientales y, en su caso, por la evaluación del riesgo inminente de que tales daños se produzcan.

[...]

- (20) No debe exigirse al operador que se haga cargo de los costes de las medidas preventivas o reparadoras adoptadas con arreglo a la presente Directiva en las situaciones en que los daños en cuestión o la amenaza inminente de tales daños se deriven de actos que estén fuera del control del operador. Los Estados miembros podrán permitir que los operadores que no hayan incurrido en culpa o negligencia no sufragan el coste de las medidas reparadoras en aquellas situaciones en las que el daño de que se trate sea resultado de emisiones o actos explícitamente autorizados, o en que no pueda haberse conocido el daño potencial de dichas emisiones o actos cuando tuvieron lugar.

[...]

- (24) Es necesario garantizar la disponibilidad de medios efectivos de aplicación y cumplimiento, así como la debida salvaguardia de los intereses legítimos de los operadores afectados y otras partes interesadas. Conviene que las autoridades competentes se encarguen de tareas específicas que impliquen la discreción administrativa apropiada, a saber, la tarea de evaluar la importancia de los daños y determinar qué medidas reparadoras deben adoptarse.

[...]

- (30) Los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición de la presente Directiva no deben estar cubiertos por sus disposiciones.»

- 5 De conformidad con el artículo 1 de la Directiva 2004/35, la misma establece un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de quien contamina paga.
- 6 El artículo 2, punto 6, de dicha Directiva define el concepto de «operador» en el sentido de que designa a «cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad».
- 7 A tenor del artículo 2, punto 7, de la misma Directiva, el concepto de «actividad profesional» se define como «cualquier actividad efectuada con ocasión de una actividad económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter privado o público y de que tenga o no fines lucrativos».
- 8 El artículo 2, puntos 10 y 11, de la Directiva 2004/35 define de este modo los siguientes conceptos:
- «10. “medida preventiva”, toda medida adoptada en respuesta a un suceso, acto u omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir o reducir al máximo dicho daño;
11. “medida reparadora”, toda acción o conjunto de acciones, incluidas las medidas paliativas o provisionales, que tenga por objeto reparar, rehabilitar o reemplazar los recursos naturales y servicios dañados, o facilitar una alternativa equivalente a los mismos según lo previsto en el Anexo II».

9 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«Se aplicará la presente Directiva:

- a) a los daños medioambientales causados por alguna de las actividades profesionales enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debid[a] a alguna de esas actividades;
- b) a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debida a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador.»

10 A tenor del artículo 4, apartado 5, de la misma Directiva, ésta «sólo se aplicará a los daños medioambientales, o a la amenaza inminente de tales daños, causados por una contaminación de carácter difuso cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos».

11 El artículo 5 de la Directiva 2004/35, bajo la rúbrica «Acción preventiva», tiene el siguiente tenor:

«1. Cuando aún no se hayan producido los daños medioambientales pero exista una amenaza inminente de que se produzcan, el operador adoptará, sin demora, las medidas preventivas necesarias.

[...]

3. La autoridad competente podrá en cualquier momento:

[...]

- b) exigir al operador que adopte las medidas preventivas necesarias;

[...]

- d) adoptar por sí misma las medidas preventivas necesarias.

4. La autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas preventivas. Si el operador incumple las obligaciones estipuladas en el apartado 1 o en las letras b) o c) del apartado 3, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes en virtud de la presente Directiva, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas preventivas.»

12 El artículo 6 de dicha Directiva, titulado «Acción reparadora», establece:

«1. Cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador informará sin demora a la autoridad competente de todos los aspectos pertinentes de la situación y adoptará:

- a) todas las medidas posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales, con objeto de limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios, y
- b) las medidas reparadoras necesarias [...]

2. La autoridad competente podrá en cualquier momento:

[...]

c) exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias;

[...]

e) adoptar por sí misma las medidas reparadoras necesarias.

3. La autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas reparadoras. Si el operador incumple las obligaciones estipuladas en el apartado 1 o en las letras b)[, c) o d)] del apartado 2, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes en virtud de la presente Directiva, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas reparadoras como último recurso.»

13 El artículo 8, apartados 1 y 3, de la misma Directiva dispone:

«1. El operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva.

[...]

3. No se exigirá a un operador que sufrague el coste de las acciones preventivas o reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva cuando pueda demostrar que los daños medioambientales o la amenaza inminente de que se produzcan tales daños:

a) fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; o

b) se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública, salvo las órdenes o instrucciones subsiguientes a una emisión o incidente generados por las propias actividades del operador.

En tales casos, los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para permitir que el operador recupere los costes en que haya incurrido.»

14 El artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35 tiene el siguiente tenor:

«Corresponderá a la autoridad competente establecer qué operador ha causado el daño o la amenaza inminente del mismo, evaluar la importancia del daño y determinar qué medidas reparadoras han de adoptarse de acuerdo con el Anexo II. [...]»

15 El artículo 16 de la Directiva 2004/35, titulado «Relación con la legislación nacional», precisa, en su apartado 1, que esta Directiva «no constituirá obstáculo para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de [dicha] Directiva y la determinación de otros responsables».

16 En virtud del artículo 17 de la Directiva 2004/35, en relación con su artículo 19, esta Directiva sólo se aplicará a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido con posterioridad al 30 de abril de 2007 cuando esos daños se deriven, bien de actividades realizadas con posterioridad a esa fecha, bien de actividades realizadas con anterioridad a dicha fecha pero que no hayan concluido antes de la misma.

17 El anexo III de esta Directiva enumera doce actividades que el legislador considera peligrosas en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva.

Derecho italiano

- 18 El artículo 240, apartado 1, letras m) y p), del Decreto Legislativo n° 152, de 3 de abril de 2006, sobre las normas medioambientales (suplemento ordinario de la GURI n° 88, de 14 de abril de 2006), en su versión vigente en la fecha de los hechos en el litigio principal (en lo sucesivo, «Código Medioambiental»), figura en el título V de la parte IV. Esta disposición define las medidas de protección urgente y de rehabilitación de los parajes.
- 19 El artículo 242 del Código Medioambiental, titulado «Procedimientos operativos y administrativos», regula de manera bastante detallada las obligaciones que recaen en el responsable de la contaminación, sea ésta reciente o antigua, relativas, en particular, a la adopción de las medidas de prevención, restauración y protección de urgencia necesarias, a la comunicación a las autoridades públicas competentes y a la ejecución de las actividades de rehabilitación.
- 20 El artículo 244 de dicho Código, titulado «Resoluciones», regula el supuesto en el que la contaminación efectivamente producida hubiese superado los valores de concentración del umbral de contaminación. En este caso, la provincia requerirá, mediante resolución motivada, al responsable de la potencial contaminación para que adopte las medidas mencionadas en los artículos 240 y siguientes del mismo Código. El artículo 244, apartado 3, del Código Medioambiental establece que, en cualquier caso, la resolución se notificará también al propietario del paraje. Por otra parte, el artículo 244, apartado 4, de este Código dispone que, si no se puede identificar al responsable o no actúa y no actúan el propietario del paraje ni ningún otro interesado, la Administración competente adoptará las actuaciones que sean necesarias.
- 21 El artículo 245 de dicho Código, bajo la rúbrica «Obligaciones de actuación y notificación de las personas no responsables de la potencial contaminación», establece en su apartado 1:
- «Los procedimientos relativos a las actuaciones de protección, rehabilitación y restauración medioambiental regulados por el presente título podrán tramitarse, en todo caso, a instancia de los interesados no responsables.»
- 22 El artículo 245, apartado 2, del mismo Código dispone:
- «Sin perjuicio de las obligaciones del responsable de la potencial contaminación mencionada en el artículo 242, el propietario o el gestor del terreno que constate la superación o el riesgo concreto y real de superar los valores de concentración de los umbrales de contaminación (CUC) estará obligado a informar de ello a la región, a la provincia y al municipio territorialmente competentes y a ejecutar las medidas preventivas con arreglo al procedimiento a que se refiere el artículo 242. La provincia, una vez recibida dicha información y previa consulta al municipio, identificará al responsable a fin de ejecutar las actuaciones de rehabilitación. El propietario o cualquier otra persona interesada estará, no obstante, facultado para intervenir voluntariamente, en cualquier momento, para que se realicen las actuaciones de rehabilitación necesarias en el paraje del que es propietario o poseedor.»
- 23 El artículo 250 del Código Medioambiental, titulado «Rehabilitación por la Administración», dispone:
- «Si los responsables de la contaminación no ejecutan personalmente las medidas previstas por el presente título o no pueden ser identificados y si ni el propietario del paraje ni ningún otro interesado las ejecutan, el municipio territorialmente competente, y en su defecto, la región, tramitarán de oficio, de conformidad con el orden de prioridad fijado por el plan regional para la rehabilitación de los terrenos contaminados, los procedimientos y actuaciones mencionados en el artículo 242, recurriendo también a aquellas otras personas de Derecho público o privado que se designen a la conclusión de los procedimientos de licitación específicos [...]»

24 El artículo 253 de dicho Código, bajo la rúbrica «Cargas reales y privilegios especiales», establece en sus apartados 1 a 4:

«1. Las actuaciones a que se refiere el presente título constituirán cargas reales (“oneri reali”) que gravan los parajes contaminados cuando sean ejecutadas de oficio por la autoridad competente en el sentido del artículo 250. [...]

2. Los gastos asumidos por las actuaciones mencionadas en el apartado 1 irán acompañados de un privilegio inmobiliario especial sobre los propios terrenos, de conformidad con el artículo 2748, párrafo segundo, del Código civil, y a sus efectos. Dicho privilegio podrá ejercitarse también en perjuicio de los derechos adquiridos por terceros sobre el inmueble.

3. El privilegio y la recuperación de los gastos sólo podrán ejercitarse frente al propietario del paraje, ajeno a la contaminación o al riesgo de la misma, mediante resolución motivada de la autoridad competente que justifique, en particular, la imposibilidad de identificar al responsable o de iniciar una acción de regreso contra éste o el resultado infructuoso de dicha acción.

4. En cualquier caso, sólo podrá exigirse al propietario no responsable de la contaminación el reembolso [...] de los gastos relativos a las actuaciones iniciadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor de mercado del terreno, determinado una vez ejecutadas dichas actuaciones. Si el propietario no responsable de la contaminación hubiese rehabilitado el paraje contaminado sin previo requerimiento, tendrá derecho a ejercitar una acción de regreso contra el responsable de la contaminación por los gastos en que haya incurrido y por el eventual daño adicional sufrido.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

25 De los elementos de los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que, a partir de los años 60 y hasta los años 80, Farmoplant SpA y Cersam Srl, dos sociedades pertenecientes al grupo industrial Montedison SpA, en la actualidad Edison SpA, gestionaron un área industrial de producción de insecticidas y herbicidas ubicada en un municipio de la provincia de Massa Carrara, en Toscana (Italia). Al estar los terrenos de esa área muy contaminados por diversas sustancias químicas —dicloroetano y amoniaco, entre otras—, parte de ellos fueron saneados durante el año 1995. Al resultar insuficiente dicho «saneamiento», dichos terrenos fueron calificados en 1998 como «sitio de interés nacional de Massa Carrara», a efectos de su rehabilitación.

26 Durante los años 2006 y 2008, Tws Automation e Ivan, dos sociedades de Derecho privado, adquirieron diversos terrenos pertenecientes a dicho sitio. El objeto social de Tws Automation es la venta de dispositivos electrónicos. Ivan es una agencia inmobiliaria.

27 Durante el año 2011, Nasco Srl, sociedad de Derecho privado, denominada después Fipa Group, se fusionó con LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl y se convirtió, en consecuencia, en propietaria de otro terreno del mismo sitio. Fipa Group desarrolla su actividad en el ámbito de la construcción y reparación de embarcaciones.

28 Mediante resoluciones administrativas de 18 de mayo de 2007 y de 16 de septiembre y 7 de noviembre de 2011, las direcciones competentes del Ministerio ordenaron a Tws Automation, Ivan y Fipa Group, respectivamente, la ejecución de medidas específicas de «protección urgente», en el sentido del Código Medioambiental, concretamente, la realización de una barrera hidráulica de captación para proteger la capa freática y la presentación de una modificación de un proyecto de rehabilitación del terreno existente desde el año 1995. Estas resoluciones se enviaron a las tres empresas en condición de «vigilante[s] del terreno».

- 29 Alegando no ser las autoras de la contaminación constatada, estas sociedades acudieron al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Tribunal contencioso-administrativo regional de Toscana), el cual, mediante tres sentencias distintas, anuló dichas resoluciones por considerar que, en virtud del principio de quien contamina paga, propio del Derecho de la Unión y de la normativa nacional en materia medioambiental, la Administración, basándose en las disposiciones del título V de la parte IV del Código Medioambiental, no podía obligar a empresas que no tienen ninguna responsabilidad directa en la realización del fenómeno de contaminación constatado en el sitio a ejecutar las medidas controvertidas.
- 30 El Ministerio recurrió dichas sentencias en apelación ante el Consiglio di Stato.
- 31 A juicio del Ministerio, una interpretación de las disposiciones que figuran en el título V de la parte IV del Código Medioambiental a la luz del principio de quien contamina paga y del principio de cautela permite exigir al propietario de un paraje contaminado la ejecución de medidas de protección urgente.
- 32 La Sala del Consiglio di Stato que conocía del asunto planteó al Pleno del mismo la cuestión de si, sobre la base del principio de quien contamina paga, la Administración nacional puede obligar al propietario de un terreno contaminado, que no es el autor de la contaminación, a ejecutar las medidas de protección urgente mencionadas en el artículo 240, apartado 1, letra m), de dicho Código, o bien si, en tales supuestos, sólo pueden exigirse a dicho propietario las cargas reales expresamente previstas en el artículo 253 del mismo Código.
- 33 Mediante escrito de 21 de noviembre de 2013, Versalis SpA, que también posee terrenos que pertenecen al sitio controvertido, que adquirió de Edison SpA, intervino para solicitar la desestimación de la apelación del Ministerio.
- 34 En su resolución de remisión, el Pleno del Consiglio di Stato indica que los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos italianos están divididos en cuanto a la interpretación de las disposiciones que figuran en la parte IV del Código medioambiental y, más genéricamente, de las disposiciones relativas a las obligaciones del propietario de un paraje contaminado.
- 35 Así, mientras parte de la jurisprudencia, basándose, entre otros, en los principios de cautela, de acción preventiva y de quien contamina paga, propios del Derecho de la Unión, considera que el propietario está obligado a adoptar determinadas medidas de protección urgente y de rehabilitación, aun cuando no sea el autor de la contaminación, otra parte de los órganos jurisdiccionales italianos excluye, por el contrario, cualquier responsabilidad del propietario no contaminador y, en consecuencia, refuta que la Administración pueda exigir tales medidas de dicho propietario. El Pleno del Consiglio di Stato comparte esta última opinión, predominante en la jurisprudencia contencioso-administrativa italiana.
- 36 A este respecto, el tribunal remitente, refiriéndose a las sentencias del Tribunal de Justicia ERG y otros (C-378/08, EU:C:2010:126) y ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), se basa en una interpretación literal del Código medioambiental y en los principios de la responsabilidad civil, los cuales exigen un nexo causal entre la acción y el daño. Considera que la existencia de ese nexo es necesaria para establecer, bien una responsabilidad subjetiva, bien una responsabilidad objetiva como consecuencia del daño considerado. Estima que dicho nexo no existe si el propietario no es el autor de la contaminación. En consecuencia, concluye que la responsabilidad del propietario se basaría únicamente en su condición de tal, ya que la contaminación no puede imputársele ni subjetiva ni objetivamente.

37 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios de la Unión Europea en materia medioambiental establecidos en el artículo 191 TFUE, apartado 2, y en los artículos 1 y 8, apartado 3, y los considerandos 13 y 24 de la Directiva 2004/35 —en particular, el principio de quien contamina paga, el principio de cautela, el principio de acción preventiva y el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma— a una normativa nacional como la establecida en los artículos 244, 245 y 253 del [Código medioambiental], la cual, en caso de que se compruebe la contaminación de un paraje y de que sea imposible identificar al responsable de la contaminación o incluso conseguir de éste las medidas reparadoras, no permite a la autoridad administrativa imponer la ejecución de las medidas de protección urgente y de rehabilitación al propietario no responsable de la contaminación y únicamente establece a cargo de éste una responsabilidad patrimonial limitada al valor del paraje una vez ejecutadas las medidas de rehabilitación?»

Sobre la cuestión prejudicial

38 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los principios del Derecho de la Unión en materia medioambiental, tal como se establecen en el artículo 191 TFUE, apartado 2, y en la Directiva 2004/35, en particular, el de quien contamina paga, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que, cuando es imposible identificar al responsable de la contaminación de un terreno u obtener de éste las medidas reparadoras, no permite a la autoridad competente imponer la ejecución de las medidas preventivas y reparadoras al propietario de dicho terreno, no responsable de la contaminación, al que se exige únicamente reembolsar los gastos relativos a las actuaciones realizadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor de mercado del paraje, determinado una vez ejecutadas dichas actuaciones.

Sobre la aplicabilidad del artículo 191 TFUE, apartado 2

39 Procede recordar que el artículo 191 TFUE, apartado 2, dispone que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa en el principio de quien contamina paga. Por lo tanto, dicha disposición se limita a definir los objetivos generales de la Unión en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 192 TFUE confía al Parlamento y al Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la tarea de decidir qué acción debe emprenderse para realizar esos objetivos (véanse las sentencias ERG y otros, EU:C:2010:126, apartado 45; ERG y otros, EU:C:2010:127, apartado 38, y el auto Buzzi Unicem y otros, C-478/08 y C-479/08, EU:C:2010:129, apartado 35).

40 En consecuencia, habida cuenta de que el artículo 191 TFUE, apartado 2, que contiene el principio de quien contamina paga, se dirige a la acción de la Unión, la referida disposición no puede ser invocada en cuanto tal por los particulares a fin de excluir la aplicación de una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, adoptada en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental cuando no sea aplicable alguna normativa de la Unión adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE que cubra específicamente la situación de que se trate (véanse las sentencias ERG y otros, EU:C:2010:126, apartado 46; ERG y otros, EU:C:2010:127, apartado 39, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartado 36).

41 Del mismo modo, las autoridades competentes en materia medioambiental no pueden invocar el artículo 191 TFUE, apartado 2, para imponer, sin base jurídica nacional, determinadas medidas preventivas y reparadoras.

42 Ha de señalarse, no obstante, que el principio de quien contamina paga puede aplicarse en los asuntos del litigio principal, ya que la Directiva 2004/35 lo aplica. Esta Directiva, adoptada sobre la base del artículo 175 CE, en la actualidad artículo 192 TFUE, tiene por objetivo, según la tercera frase de su considerando 1, garantizar «la realización de los objetivos y principios de la política de medio ambiente de la [Unión] establecida en el Tratado» y fomenta, como establece su considerando 2, el principio con arreglo al cual quien contamina paga.

Sobre la aplicabilidad ratione temporis de la Directiva 2004/35

43 Habida cuenta de que, según los datos fácticos de los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia, los antiguos daños medioambientales controvertidos en el litigio principal derivan de actividades económicas realizadas por los anteriores propietarios de los terrenos que en la actualidad poseen Fipa Group, Tws Automation e Ivan, respectivamente, es dudoso que la Directiva 2004/35 sea aplicable *ratione temporis* en los asuntos del litigio principal.

44 En efecto, del artículo 17, primer y segundo guiones, de dicha Directiva, en relación con su considerando 30, resulta que la misma Directiva se aplica únicamente a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido el 30 de abril de 2007 o después de esa fecha cuando los referidos daños se deriven de actividades realizadas en esa fecha o con posterioridad a ella o anteriormente, pero que no hubieran concluido antes de la misma (véanse, en este sentido, las sentencias ERG y otros, EU:C:2010:126, apartados 40 y 41; ERG y otros, EU:C:2010:127, apartado 34, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartado 32).

45 Es necesario que el órgano jurisdiccional remitente compruebe, sobre la base de los hechos que sólo a él compete apreciar, si en los asuntos del litigio principal los daños a los que se refieren las medidas preventivas y reparadoras impuestas por las autoridades nacionales competentes están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35 en los términos delimitados por su artículo 17 (véase, en este sentido, la sentencia ERG y otros, EU:C:2010:126, apartado 43).

46 Si dicho órgano jurisdiccional concluyera que dicha Directiva no es aplicable a los asuntos de que conoce, tal situación estaría incluida en el ámbito de aplicación del Derecho nacional dentro del respeto de las reglas del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado (véanse las sentencias ERG y otros, EU:C:2010:126, apartado 44; ERG y otros, EU:C:2010:127, apartado 37, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartado 34).

47 Para el supuesto de que el tribunal remitente concluyera que la misma Directiva es aplicable *ratione temporis* en los asuntos del litigio principal, hay que analizar la cuestión prejudicial como sigue.

Sobre el concepto de «operador»

48 Del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/35, en relación con los considerandos 2 y 18 y con los artículos 2, puntos 6 y 7, 5, 6, 8 y 11, apartado 2, de dicha Directiva, se desprende que uno de los requisitos esenciales de la aplicación del régimen de responsabilidad establecido por esas disposiciones es la identificación de un operador que pueda ser calificado de responsable.

49 En efecto, la segunda frase del considerando 2 de la Directiva 2004/35 establece que el principio fundamental de ésta debe consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños sea declarado responsable desde el punto de vista financiero.

- 50 Como ya declaró el Tribunal de Justicia, en el sistema de los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/35 compete, en principio, al operador que se encuentra en el origen del daño medioambiental adoptar la iniciativa de proponer las medidas reparadoras que considere adecuadas a la situación (véase la sentencia ERG y otros, EU:C:2010:127, apartado 46). Del mismo modo, es a este operador a quien la autoridad competente puede obligar a adoptar las medidas necesarias.
- 51 Paralelamente, el artículo 8 de esa Directiva, titulado «Costes de prevención y reparación», dispone en su apartado 1 que es ese operador quien sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adoptadas en virtud de dicha Directiva. Las autoridades competentes estarán obligadas, en virtud del artículo 11, apartado 2, de la misma Directiva, a determinar qué operador ha causado el daño.
- 52 En cambio, las personas no indicadas en el artículo 2, punto 6, de la Directiva 2004/35, a saber, quienes no desempeñen una actividad profesional en el sentido del artículo 2, punto 7, de esa Directiva, no estarán incluidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, delimitado en su artículo 3, apartado 1, letras a) y b).
- 53 Pues bien, en el caso de autos, como dimana de los datos fácticos expuestos por el tribunal remitente y confirmados por todas las partes en el litigio principal en la vista, ninguna de las partes demandadas en el litigio principal desempeña en la actualidad alguna de las actividades enumeradas en el anexo III de la Directiva 2004/35. En estas circunstancias, procede analizar en qué medida podría ser de aplicación esa Directiva a dichas partes demandadas al amparo de su artículo 3, apartado 1, letra b), que tiene por objeto los daños causados por actividades distintas de las enumeradas en ese anexo, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador.

Sobre los requisitos de la responsabilidad medioambiental

- 54 Como se desprende de los artículos 4, apartado 5, y 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35, en relación con su considerando 13, el régimen de responsabilidad medioambiental requiere, para que sea eficaz, que la autoridad competente establezca un nexo causal entre la actividad de alguno de los operadores que puedan identificarse y los daños medioambientales concretos y cuantificables a los efectos de imponer medidas reparadoras a esos operadores, sea cual fuere el tipo de contaminación de que se trate (véanse, en este sentido, la sentencia ERG y otros, EU:C:2010:126, apartados 52 y 53, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartado 39).
- 55 Al interpretar el artículo 3, apartado 1, letra a), de dicha Directiva, el Tribunal de Justicia consideró que la obligación que tiene la autoridad competente de demostrar la existencia de un nexo causal se aplica en el régimen de responsabilidad medioambiental objetiva de los operadores (véanse la sentencia ERG y otros, EU:C:2010:126, apartados 63 a 65, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartado 45).
- 56 Como se desprende del artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2004/35, dicha obligación es también válida en el régimen de responsabilidad subjetiva derivado de la culpa o negligencia del operador, establecido en el artículo 3, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, para actividades profesionales distintas de las mencionadas en el anexo III de dicha Directiva.
- 57 La importancia concreta del requisito de causalidad entre la actividad del operador y el daño medioambiental para la aplicación del principio de quien contamina paga y, en consecuencia, para el régimen de responsabilidad establecido por la Directiva 2004/35 se desprende también de las disposiciones de ésta relativas a las consecuencias que deben extraerse de que el operador no haya contribuido a la contaminación o al riesgo de contaminación.

- 58 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/35, en relación con su considerando 20, no se exigirá al operador que sufrague el coste de las acciones reparadoras adoptadas en virtud de dicha Directiva cuando pueda demostrar que los daños medioambientales fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas, o por una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública (véanse, en este sentido, la sentencia ERG y otros, EU:C:2010:126, apartado 67 y la jurisprudencia citada, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartado 46).
- 59 Cuando no pueda determinarse ningún nexo causal entre el daño medioambiental y la actividad del operador, esta situación estará comprendida en el Derecho nacional en las condiciones recordadas en el apartado 46 de la presente sentencia (véanse, en este sentido, la sentencia ERG y otros, EU:C:2010:126, apartado 59, y el auto Buzzi Unicem y otros, EU:C:2010:129, apartados 43 y 48).
- 60 Pues bien, en el caso de autos, de los datos facilitados al Tribunal de Justicia y del propio tenor de la cuestión prejudicial se desprende —lo que incumbe confirmar al tribunal remitente— que las partes demandadas en el litigio principal no contribuyeron a que se produjesen los daños medioambientales controvertidos.
- 61 Es cierto que el artículo 16 de la Directiva 2004/35, de conformidad con el artículo 193 TFUE, faculta a los Estados miembros a que mantengan y adopten medidas más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otros responsables, siempre que estas medidas sean compatibles con los tratados.
- 62 No obstante, en el caso de autos, es pacífico que, según el tribunal remitente, la normativa controvertida en el litigio principal no permite imponer medidas reparadoras al propietario no responsable de la contaminación, ya que dicha normativa se limita, a ese respecto, a establecer que podrá exigirse a dicho propietario el reembolso de los gastos relativos a las actuaciones iniciadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor del terreno, determinado una vez ejecutadas esas actuaciones.
- 63 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que la Directiva 2004/35 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que, cuando es imposible identificar al responsable de la contaminación de un terreno u obtener de éste las medidas reparadoras, no permite a la autoridad competente imponer la ejecución de las medidas preventivas y reparadoras al propietario de dicho terreno, no responsable de la contaminación, al que se exige únicamente reembolsar los gastos relativos a las actuaciones realizadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor de mercado del paraje, determinado una vez ejecutadas esas actuaciones.

Costas

- 64 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que, cuando es imposible identificar al responsable de la contaminación de un terreno u obtener de éste las medidas reparadoras, no

permite a la autoridad competente imponer la ejecución de las medidas preventivas y reparadoras al propietario de dicho terreno, no responsable de la contaminación, al que se exige únicamente reembolsar los gastos relativos a las actuaciones realizadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor de mercado del paraje, determinado una vez ejecutadas esas actuaciones.

Firmas