

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 4 de marzo de 2010\*

En el asunto C-297/08,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 3 de julio de 2008,

**Comisión Europea**, representada por la Sra. D. Recchia y los Sres. C. Zadra y J.-B. Laignelot, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

apoyada por:

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por el Sr. S. Osowski, en calidad de agente, asistido por el Sr. K. Bacon, Barrister,

parte coadyuvante en el asunto

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y la Sra. C. Toader (Ponente) y los Sres. K. Schiemann, P. Kūris y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;  
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de diciembre de 2009;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO L 114, p. 9), al no haber adoptado, en relación con la región de Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación.

### **Marco normativo**

#### *Normativa comunitaria*

- 2 La Directiva 2006/12 llevó a cabo la codificación de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39) en aras de la claridad y de la racionalidad.

3 Los considerandos segundo, sexto y octavo a décimo de la citada Directiva 2006/12 son del tenor siguiente:

«(2) Cualquier regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos.

[...]

(6) Para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente, es necesario que los Estados miembros, además de garantizar la eliminación y la valorización responsables de los residuos, adopten medidas encaminadas a limitar la producción de residuos, en particular promoviendo las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables, tomando en consideración las oportunidades de comercialización actuales o potenciales de los residuos valorizados.

[...]

(8) Es importante que el conjunto de la Comunidad sea capaz de garantizar por sí mismo la eliminación de sus residuos y es deseable que cada Estado miembro, de forma individual, tienda a este objetivo.

(9) Los Estados miembros deben elaborar planes de gestión de residuos para dar cumplimiento a dichos objetivos.

- (10) Conviene reducir los movimientos de residuos y que con este fin los Estados miembros puedan adoptar las medidas necesarias en el marco de sus planes de gestión.»

4 El artículo 4 de la Directiva 2006/12 dispone:

«1. 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:

a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

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

5 El artículo 5 de la mencionada Directiva establece:

«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.

2. Dicha red deberá permitir 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.»

6 El artículo 7 de la Directiva 2006/12 dispone:

«1. Para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5, la autoridad o autoridades competentes a que se refiere el artículo 6 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos. Dichos planes se referirán en particular a:

a) los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse;

- b) las prescripciones técnicas generales;
- c) todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares;
- d) los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación.

2. Los planes mencionados en el apartado 1 podrán incluir, por ejemplo:

[...]

- c) las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.

3. Los Estados miembros colaborarán, en su caso, con los demás Estados miembros y con la Comisión en el establecimiento de los planes citados y los pondrán en conocimiento de la Comisión.

[...]»

*Normativa nacional*

7 El ordenamiento jurídico italiano se adaptó a los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12 a través del Decreto legislativo n° 152, de 3 de abril de 2006 (Suplemento ordinario a la GURI n° 96, de 14 de abril de 2006).

8 El artículo 178, apartado 2, de este Decreto dispone:

«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, en particular:

a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés, protegidos por la legislación en vigor.»



9 El artículo 182, apartado 3, de dicho Decreto establece:

«La eliminación de los residuos se llevará a cabo por medio de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, empleando las mejores tecnologías disponibles y teniendo en cuenta la relación entre costes y beneficios globales, para

- a) alcanzar la autosuficiencia en la eliminación de residuos urbanos no peligrosos y en ámbitos territoriales óptimos;
  
- b) permitir la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas lo más cerca posible de los lugares de producción y recogida, con el fin de reducir los movimientos de residuos, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos;
  
- c) utilizar los métodos y las tecnologías más adecuados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.»

10 La Ley regional de la región de Campania n° 10/93, de 10 de febrero de 1993, sobre las normas y procedimientos para la eliminación de residuos en Campania («Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania»), definió 18 zonas territoriales homogéneas en las que debía procederse a la gestión de la eliminación de los residuos urbanos en sus respectivos territorios a través de la participación obligatoria de los municipios comprendidos en dichas zonas.

## Antecedentes del litigio

- 11 El presente recurso se refiere a la región de Campania, que comprende 551 municipios, incluida la ciudad de Nápoles. Esta región tiene problemas de gestión y eliminación de residuos urbanos.
  
- 12 Según las indicaciones de la República Italiana contenidas en su escrito de contestación, el estado de emergencia en la región fue decretado desde 1994, y se nombró un comisario delegado –que asume las funciones y las competencias que de ordinario desarrollan otros organismos públicos– con el fin de aplicar rápidamente las medidas necesarias para solucionar lo que se ha denominado comúnmente «crisis de los residuos».
  
- 13 En 1997 se aprobó un plan de gestión de residuos urbanos. Dicho plan establecía un sistema de instalaciones industriales de valorización térmica de los residuos alimentado por un sistema de recogida diferenciada organizada por la región de Campania.
  
- 14 Mediante orden ministerial n° 2774, de 31 de marzo de 1998, se decidió convocar una licitación para confiar el tratamiento de los residuos a operadores privados capaces de construir instalaciones de producción de combustible derivado de residuos (en lo sucesivo, «CDR») e instalaciones de incineración y fábricas de valorización térmica.
  
- 15 Los contratos en cuestión se adjudicaron en el año 2000 a las empresas Fibe SpA y Fibe Campania SpA, pertenecientes al grupo Impregilo. Dichas empresas debían construir y gestionar siete establecimientos de producción de CDR y dos fábricas de

valorización térmica ubicadas en Acerra y en Santa Maria La Fossa, respectivamente. Los municipios de la región de Campania estaban obligados a confiar el tratamiento de sus residuos a las citadas sociedades.

- 16 Sin embargo, la ejecución del plan encontró dificultades debido, por una parte, a la oposición de determinadas poblaciones residentes respecto a los lugares elegidos y, por otra, a la escasa cantidad de residuos recogida y entregada al servicio regional. Además, la construcción de las fábricas sufrió retrasos y se detectaron fallos en su concepción, de modo que, al no poder ser tratados en las infraestructuras en cuestión, los residuos se acumularon en los vertederos y en las zonas de almacenamiento disponibles hasta su saturación.
- 17 El Fiscal de Nápoles abrió una investigación para demostrar la existencia de delitos de fraude en los contratos públicos. Como consecuencia de ello, las fábricas de producción de CDR de la región de Campania fueron sometidas a intervención judicial, de modo que fue imposible adaptar los equipos en cuestión. Finalmente se resolvieron los contratos que vinculaban a la Administración con Fibe SpA y Fibe Campania SpA, pero la readjudicación mediante licitación de esos contratos sobre eliminación de residuos en la región fracasó en varias ocasiones, debido en particular al número insuficiente de ofertas admisibles.

### **Procedimiento administrativo previo**

- 18 La situación de la región de la Campania fue objeto de discusiones entre los servicios de la Comisión y las autoridades italianas. Mediante escrito de 16 de mayo de 2007, el comisario delegado para la situación de crisis de los residuos explicó a la Comisión las razones que habían llevado a la adopción del Decreto-ley n° 61, de 11 de mayo de 2007, que prevé «medidas extraordinarias para resolver la situación de crisis en el sector de la eliminación de residuos en la región de Campania», incluyendo en particular la construcción de cuatro nuevos vertederos en los municipios de Serre, Savignano Irpino, Tezigno y Sant'Arcangelo Trimonte.

- 19 Según el mencionado escrito, las medidas excepcionales previstas estaban justificadas porque «su objetivo es evitar el peligro de epidemias u otras situaciones de crisis sanitaria y proteger la salud de la población». Éste reconocía que «el estado de crisis ha empeorado últimamente debido a la inexistencia de lugares de descarga adecuados para la eliminación final de los residuos» y calificaba dicho estado de «alarma social, de peligro para los derechos fundamentales de los ciudadanos de Campania y asimismo de preocupación extrema desde el punto de vista medioambiental», ya que «los vertidos ilegales realizados sin el control de los organismos públicos competentes y los incendios de residuos abandonados debidos a causas naturales o provocados estaban poniendo en peligro la integridad medioambiental como consecuencia de la emisión de sustancias contaminantes (concretamente, de dioxina) en la atmósfera y en el suelo, lo que puede causar daños irreparables a las capas acuíferas».
- 20 Considerando que las medidas adoptadas por la República Italiana no eran suficientes para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, en particular para crear una red adecuada de instalaciones de eliminación de residuos y que, por consiguiente, el citado Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12, el 29 de junio de 2007, la Comisión envió al mencionado Estado miembro un escrito de requerimiento instándole a presentar sus observaciones en un plazo de un mes contado a partir de la recepción de dicho escrito.
- 21 Aceptando una invitación de la República Italiana, una delegación de la Comisión viajó a Nápoles en julio de 2007 para reunirse con las autoridades y comprobar sobre el terreno cuál era la realidad de la situación.
- 22 La República Italiana respondió al escrito de requerimiento mediante escrito de 3 de agosto de 2007, adjuntando una nota del Director General del Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio –Dirección de calidad de vida–, de 2 de agosto de 2007. Habida cuenta de la información recibida, la Comisión estimó oportuno ampliar las imputaciones a la infracción de los artículos 3 y 7 de la Directiva 2006/12, por lo que el 23 de octubre de 2007 envió al citado Estado miembro un

escrito de requerimiento adicional instándole a remitir sus observaciones en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción.

- 23 El 20 de noviembre de 2007 se celebró en Bruselas una nueva reunión durante la cual la República Italiana presentó un nuevo proyecto de plan de gestión de residuos para la región de Campania e hizo un balance de la evolución de la situación, especialmente en lo concerniente a los avances en la construcción de determinadas infraestructuras, como los vertederos. Este plan fue adoptado el 28 de diciembre de 2007.
- 24 La República Italiana respondió al escrito de requerimiento adicional mediante escrito de 24 de diciembre de 2007, adjuntando a su respuesta una nota del Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio de 21 de diciembre de 2007.
- 25 El 28 de enero de 2008 tuvo lugar en Roma una «reunión paquete» entre la República Italiana y la Comisión, en la cual dicho Estado miembro expuso el contenido de un nuevo plan sobre la gestión de los residuos en Campania, cuyo objetivo era resolver la situación de crisis antes de finales de noviembre de 2008.
- 26 Considerando la información proporcionada por la República Italiana en estos diferentes encuentros y la procedente de otras fuentes, como los medios de comunicación, asociaciones, organizaciones y particulares, el 1 de febrero de 2008 la Comisión dirigió al citado Estado miembro un dictamen motivado instándole a darle cumplimiento en el plazo de un mes, dada la urgencia de la situación. La República Italiana respondió a dicho dictamen mediante escrito remitido a la Comisión el 4 de marzo de 2008, al que se adjuntaban tres notas emanadas de responsables regionales.

- 27 Habida cuenta de los datos así obtenidos, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 28 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 2008 se admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la República Italiana.

### **Sobre el recurso**

- 29 En apoyo de su recurso, la Comisión imputa a la República Italiana una infracción de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12, en la medida en que, por una parte, no ha creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación que pueda garantizar su autosuficiencia en materia de eliminación de residuos con arreglo al criterio de proximidad geográfica y, por otra parte, esta situación ha generado un peligro para la salud del hombre y el medio ambiente.
- 30 La Comisión estima que la República Italiana reconoce el incumplimiento que se le imputa. Considera que el contenido de las respuestas que dio dicho Estado miembro en el procedimiento administrativo previo es prueba de ello. En su respuesta al escrito de requerimiento inicial, el Gobierno italiano había expuesto el plan regional de gestión de residuos aprobado en 1997, reconociendo que, «a pesar de haberse definido correctamente en el plan regional, en la actualidad el sistema integrado de gestión de residuos sigue sin ser una realidad concreta», debido especialmente a los retrasos acumulados en la construcción de dos incineradoras proyectadas en Acerra y en Santa Maria La Fossa, así como al cierre de los vertederos. La Comisión sostiene que las autoridades italianas reconocían la «parálisis del sistema» y el abandono ilegal e

incontrolado de residuos, que calificaron de «fenómeno extendido en la Campania, dirigido por sectores de la delincuencia organizada, respecto del cual han abierto varias investigaciones las autoridades judiciales».

- 31 En su respuesta al dictamen motivado, la República Italiana confirmó que no se había resuelto la situación y, según la Comisión, de las respuestas proporcionadas por dicho Estado miembro, en particular de los plazos necesarios para la construcción de las infraestructuras previstas en el último plan de gestión, así como de la prensa nacional, se desprende que cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado el mencionado Estado aún estaba lejos de haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación basadas en el criterio de proximidad.
- 32 Además, la Comisión aduce que determinada información, recibida una vez transcurrido el plazo establecido en el dictamen motivado, confirma la persistencia del incumplimiento. En unas comunicaciones de 21 y 28 de abril de 2008, remitidas a la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, la República Italiana reconoció que, en el mejor de los casos, los vertederos proyectados en Savignano Irpino y Sant'Arcangelo Trimonte no entrarían en funcionamiento hasta julio de 2008 y que, por ello, el vertedero de Macchia Soprana, situado en el municipio de Serre, sería el único que funcionaría hasta esa fecha para toda la región de Campania.
- 33 La Comisión se basa asimismo en una nota remitida el 4 de junio de 2008, en la que la República Italiana le notificó el Decreto-ley n° 90 de 23 de mayo de 2008 (Suplemento ordinario a la GURI n° 120, de 23 de mayo de 2008; en lo sucesivo, «Decreto-ley n° 90»). Sostiene que el propio texto del citado Decreto-ley supone la plena admisión de los fallos del sistema de eliminación de residuos en la región de Campania. La Comisión también subraya que el «estado de emergencia» de la crisis de los residuos no se había levantado en la fecha en que se interpuso el presente recurso y se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2009.

- 34 No obstante, ha de señalarse que, en contra de cuanto sostiene la Comisión, la República Italiana niega haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12. Por consiguiente, procede examinar el fundamento de los motivos alegados por la Comisión en apoyo de su recurso.

*Sobre la infracción del artículo 5 de la Directiva 2006/12*

Alegaciones de las partes

- 35 La Comisión alega que, para considerar que un Estado miembro ha creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación como la exigida por el artículo 5 de la Directiva 2006/12, es preciso que ésta disponga de un conjunto de estructuras técnicas que permita, por una parte, que los residuos que no puedan valorizarse y/o reutilizarse se eliminen sin poner en peligro el medio ambiente y la salud pública y, por otra parte, que en aras del respeto de los principios de autosuficiencia y de proximidad, las capacidades de absorción de los establecimientos destinados a la eliminación de los residuos, como las incineradoras y los vertederos, correspondan a las cantidades de residuos que pueden tener que eliminarse en la región de que se trate.
- 36 La Comisión sostiene que el sistema articulado en la región de la Campania presenta verdaderas deficiencias a este respecto. Por ejemplo, la recogida diferenciada sólo cubre el 10,6 % de los residuos producidos, frente a una media comunitaria del 33 % y una media nacional que oscila entre el 19,4 % en las regiones centrales de Italia y el 38,1 % en las regiones del norte de dicho Estado miembro.
- 37 Seguidamente, aunque los vertederos deberían utilizarse lo menos posible, puesto que son la peor opción para el medio ambiente, la mayor parte de los residuos de la



región de la Campania se deja en ellos o se abandona ilegalmente. Además, las instalaciones de producción de CDR que deberían eliminar los residuos son deficientes y en realidad se limitan a tratarlos, de modo que deben ser enviados posteriormente a otra estructura para su eliminación definitiva.

- 38 La Comisión alega que las incineradoras proyectadas en los municipios de Acerra y de Santa Maria La Fossa aún no han empezado a funcionar y que el conjunto de la región solo dispone de un vertedero legal en actividad, el de Serre, cuya capacidad de admisión es muy inferior a las necesidades reales. Por último, indica que numerosas toneladas de residuos fueron transportadas a Alemania y a otras regiones de Italia para su eliminación y que se había firmado un acuerdo con la República Federal de Alemania que preveía envíos adicionales.
- 39 Según la Comisión, a 2 de marzo de 2008, la cantidad de residuos que cubrían la vía pública se elevaba a 55 000 toneladas, que se añadían a otras entre 110 000 y 120 000 toneladas de residuos a la espera de ser tratados en los sitios municipales de almacenamiento. La Comisión sostiene que en la sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, Rec. p. I-3331), el Tribunal de Justicia declaró que un sistema de vertederos prácticamente saturado y la presencia de depósitos ilegales en el país constituían una infracción del artículo 5 de la Directiva 2006/12.
- 40 La República Italiana alega que debe desestimarse el recurso. En su opinión, el motivo basado en la infracción del artículo 5 de la Directiva 2006/12 deriva de un análisis insuficiente de las causas históricas de la grave situación que asola la región de Campania. Además, dicho Estado miembro asegura haber hecho todos los esfuerzos posibles para atajar la crisis, empleando considerables medios administrativos y militares y realizando importantes inversiones económicas (400 millones de euros entre 2003 y 2008).
- 41 En lo que respecta a la recogida de residuos, si bien la República Italiana reconoce que las cifras expuestas por la Comisión como media regional son exactas, subraya,

sin embargo, que se han emprendido iniciativas de recogida extraordinarias y que, en general, se está asistiendo a un aumento del nivel de recogida diferenciada en la región de Campania, que debería verse reforzado por la aplicación del auto del Presidente del Consejo n° 3639/08. Expone que entre el 14 de enero y el 1 de marzo de 2008 se recogieron 348 000 toneladas de residuos –en particular en las calles– y se almacenaron en condiciones de seguridad. Añade que actualmente la capacidad total de eliminación de los residuos es superior a la producción diaria en la región. Señala que 530 municipios han puesto en práctica las medidas para proceder a la recogida diferenciada, 73 municipios (alrededor de 370 000 habitantes) alcanzaron porcentajes del 50% al 90%, mientras que 134 municipios (alrededor de un millón de habitantes) ronda una cifra entre el 25% y el 50%.

- 42 Por otra parte, la República Italiana alega que en junio de 2008 se abrió el vertedero de Savignano Irpino, seguido del de San Arcangelo Trimonte. Aduce que el nuevo plan previsto en el Decreto-ley n° 90 prevé la construcción de otras dos incineradoras en Nápoles y en Salerno, que vendrían a añadirse a las de Acerra y Santa Maria La Fossa. Según dicho Estado miembro, se están construyendo otras infraestructuras, como los vertederos de Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro y Andretta o las centrales de valorización térmica de Acerra y Salerno.
- 43 En lo que respecta a las siete fábricas de producción de CDR que según la Comisión aún no son operativas, la República Italiana alega que las disfunciones detectadas en ellas se deben a incumplimientos contractuales, incluso a comportamientos delictivos o criminales, ajenos a su voluntad.
- 44 En cuanto a los vertederos, la República Italiana reconoce que en la fecha fijada en el dictamen motivado sólo funcionaba el de Macchia Soprana en Serre, pero pone de relieve que la apertura de otras zonas de descarga se vio obstaculizada por las acciones de protesta de la población, que incluso hicieron necesaria la intervención de las fuerzas armadas.

- 45 Alega que todas estas circunstancias constituyen casos de fuerza mayor en el sentido de la jurisprudencia.
- 46 Por consiguiente, la República Italiana estima que la infracción del artículo 5 de la Directiva 2006/12 no puede achacarse a su inactividad y señala, además, que los vertidos ilegales de residuos en el territorio de la región de Campania son objeto de una actividad constante de saneamiento y nunca han representado una alternativa propuesta, sugerida o avalada por las autoridades nacionales, que hicieron todo lo posible para garantizar la retirada de esos residuos, recurriendo incluso a la fuerza pública.
- 47 Respecto a la posibilidad de reconocer un caso de fuerza mayor, la Comisión recuerda en su escrito de réplica que este concepto exige que el hecho en cuestión o su no realización «se deba a circunstancias ajenas a quien la invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse poniendo la mayor diligencia» (sentencia de 8 de marzo de 1988, McNicholl y otros, 296/86, Rec. p. 1491, apartado 11, y jurisprudencia citada).
- 48 Además, en caso de que un hecho haya podido constituir un caso de fuerza mayor, sus efectos sólo pueden producirse durante un período determinado, a saber, durante el tiempo materialmente necesario para que una administración que demuestre una diligencia normal pueda poner fin a la situación de crisis ajena a su voluntad (sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia, 101/84, Rec. p. 2629, apartado 16).
- 49 La Comisión recuerda que la inadaptación del sistema de eliminación de residuos en la región de Campania se remonta al año 1994. En cuanto a las protestas y los problemas de orden público causados por las poblaciones locales, sostiene que dichos fenómenos era previsible y que no tienen en absoluto carácter excepcional, en la medida en que la situación de crisis y las protestas que suscitó derivan precisamente del incumplimiento persistente de las autoridades nacionales de las obligaciones previstas en la Directiva 2006/12.

- 50 En lo que atañe a la presencia de asociaciones criminales, la Comisión recuerda que esta circunstancia –suponiendo que se hubiera demostrado– no puede justificar el incumplimiento, por parte del Estado miembro, de sus obligaciones derivadas de la Directiva 2006/12 (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/Italia, C-263/05, Rec. p. I-11745, apartado 51).
- 51 Por último, en lo que respecta al hecho de que las empresas adjudicatarias no respetaran sus compromisos contractuales de poner en funcionamiento las instalaciones de tratamiento de residuos, la Comisión estima que no puede constituir una circunstancia anormal e imprevisible, en particular porque, en contra de cuanto alega la República Italiana, las autoridades habrían podido establecer cláusulas específicas para protegerse frente a esta eventualidad.
- 52 En lo que respecta al proceso penal incoado por el fiscal contra determinados responsables de dichas empresas y a la dificultad para las autoridades de encontrar otro solicitante que retomara las actividades en cuestión, la Comisión sostiene que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y los plazos establecidos en una Directiva (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 51).
- 53 El Reino Unido limita sus observaciones a la interpretación del artículo 5 de la Directiva 2006/12. Según dicho Estado miembro, en contra de cuanto sugiere la Comisión mediante la interposición del presente recurso, las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la citada disposición son aplicables a nivel nacional y no a nivel regional. Sostiene que los principios de autosuficiencia y de proximidad –según los cuales la red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación «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», «en una de las instalaciones adecuadas más próximas»– deben entenderse aplicados a una base territorial comunitaria o nacional, pero no regional.

- 54 Por consiguiente, dicho Estado miembro no comparte el punto de vista de la Comisión según el cual el artículo 5 de la Directiva 2006/12 resulta infringido cuando, en el seno de una región determinada de un Estado miembro, las instalaciones de eliminación de residuos no son suficientes para responder a las necesidades de eliminación de dicha región. En efecto, al igual que el Reino Unido, que se organizó de ese modo en lo concerniente a los residuos peligrosos, los Estados miembros podrían elegir transportar determinados tipos de residuos de una región para que se traten y se eliminen en instalaciones situadas en otras regiones, en la medida en que el conjunto de la demanda nacional quede garantizado por la red nacional de instalaciones de eliminación de residuos.
- 55 El Reino Unido apunta que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también confirma este enfoque nacional del principio de autosuficiencia y, además, la redacción del artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312, p. 3), corrobora esta interpretación, ya que el citado artículo de la nueva Directiva sobre los residuos dispone que «los principios de proximidad y autosuficiencia no significan que cada Estado miembro deba poseer la gama completa de instalaciones de valorización final en su territorio».
- 56 La República Italiana comparte el punto de vista del Reino Unido y destaca que la influencia de la región de Campania en su producción nacional de residuos es limitada.
- 57 A pesar de que considera que las cuestiones interpretativas planteadas por el Reino Unido no son pertinentes en el marco del presente recurso, la Comisión admite que los Estados miembros son libres de determinar el nivel administrativo adecuado para la gestión de los residuos. De este modo, a efectos del respeto del artículo 5 de la Directiva 2006/12, un Estado miembro puede disponer de una sola instalación nacional, siempre que ésta cubra el tratamiento de los residuos producidos, o únicamente de algunas instalaciones especializadas, por ejemplo las que tratan los residuos peligrosos que encontramos en el Reino Unido.

- 58 No obstante, la Comisión señala que para determinar cómo interpretar y aplicar los principios de autosuficiencia y de proximidad también es necesario tomar en consideración la naturaleza de los residuos y la cantidad de éstos que se produce. Los residuos domésticos se producen local y cotidianamente, por lo que en principio necesitan una recogida y un tratamiento casi inmediatos y a proximidad.
- 59 La Comisión alega que la República Italiana decidió implantar una gestión articulada en función de los «ámbitos territoriales óptimos» («ambito territoriale ottimale») como parámetro geográfico de autosuficiencia y de proximidad. A este respecto, la Comisión subraya que no critica el nivel administrativo elegido por dicho Estado miembro para poner en práctica su sistema integrado de gestión y de eliminación de residuos. En cambio, le reprocha que no creara un sistema de ese tipo en la región de Campania en la que, concretamente, los residuos no se eliminan en instalaciones situadas a proximidad de su lugar de producción y donde los envíos de residuos a otras regiones u otros Estados miembros no han sido más que soluciones puntuales adoptadas sobre la marcha para hacer frente a la crisis sanitaria y medioambiental y, por consiguiente, no forman parte de un sistema integrado de instalaciones de eliminación.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 60 Según se desprende de las alegaciones invocadas por la Comisión en el procedimiento administrativo previo y en los escritos presentados en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, procede señalar que en su recurso la Comisión se refiere, en general, a la cuestión de la eliminación de los residuos en la región de Campania y, más concretamente, como resulta de su respuesta al escrito de intervención presentado por el Reino Unido, a la eliminación de los residuos urbanos. Por consiguiente, a pesar de la respuesta que dicha institución dio a una pregunta planteada en la vista, no solicita al Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento de la República Italiana en lo que respecta a la categoría específica de los residuos peligrosos, comprendida parcialmente en la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20).

- 61 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2006/12, los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos que ha de permitir, por una parte, a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y, por otra, a los Estados miembros tender individualmente hacia ese objetivo. Para ello, los Estados miembros deben tener en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos.
- 62 A la hora de crear dicha red integrada, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación respecto a la base territorial que consideran apropiada para alcanzar la autosuficiencia a nivel nacional en términos de capacidad de eliminación de residuos y permitir así a la Comunidad garantizar por sí misma la eliminación de sus residuos.
- 63 Como señaló acertadamente el Reino Unido, la especificidad de determinados tipos de residuos –como, por ejemplo, los residuos peligrosos– puede hacer que resulte útil reagrupar su tratamiento para su eliminación en el seno de una o de varias estructuras a escala nacional, incluso, como prevén expresamente los artículos 5, apartado 1, y 7, apartado 3, de la Directiva 2006/12, en el marco de una cooperación con los otros Estados miembros.
- 64 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que una de las medidas más importantes que deben adoptar los Estados miembros en el marco de la obligación que les incumbe, en virtud de la Directiva 2006/12, de establecer planes de gestión que pueden incluir, en particular, «las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos», es la búsqueda de un tratamiento de residuos en una instalación lo más cercana posible, prevista en el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva (véase la sentencia de 9 de junio de 2009, Comisión/Alemania, C-480/06, Rec. p. I-4747, apartado 37).

- 65 El Tribunal de Justicia ha declarado que los criterios de localización de los lugares de eliminación de residuos deben elegirse a la luz de los objetivos perseguidos por la Directiva 2006/12, entre los cuales figuran, en particular, la protección de la salud y del medio ambiente y la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que debe permitir específicamente la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas. Por ello, dichos criterios de localización deberían referirse, concretamente, a la distancia que separa esos lugares de los hábitats en los que se producen los residuos, a la prohibición de construir instalaciones cerca de zonas sensibles y a la existencia de infraestructuras adecuadas para el traslado de los residuos, como la conexión con redes de transporte (véase la sentencia de 1 de abril de 2004, *Commune de Braine-le-Château* y otros, C-53/02 y C-217/02, Rec. p. I-3251, apartado 34).
- 66 En lo que atañe a los residuos urbanos no peligrosos que, en principio, no necesitan instalaciones especializadas como las requeridas para el tratamiento de residuos peligrosos, los Estados miembros deben esforzarse por disponer de una red que permita responder a las necesidades de instalaciones de eliminación de residuos ubicadas lo más cerca posible de los lugares de producción, sin perjuicio de que pueda organizarse dicha red en el marco de acciones de cooperación interregional, incluso transfronteriza, que respondan al principio de proximidad.
- 67 De ello se desprende que, como indicó la Comisión, cuando un Estado miembro decide individualmente, en el marco de su plan o de sus «planes de gestión de residuos», en el sentido del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2006/12, organizar la cobertura de su territorio sobre una base regional, ha de deducirse que cada región dotada de un plan regional debe garantizar, en principio, el tratamiento y la eliminación de sus residuos lo más cerca posible de su lugar de producción. En efecto, el principio de corrección, preferentemente en la fuente, de los ataques al medio ambiente, principio establecido para la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente en el artículo 191 TFUE, implica que corresponde a cada región, municipio u otra entidad local adoptar las medidas adecuadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la eliminación de sus propios residuos y que éstos deben pues ser eliminados tan cerca como sea posible del lugar de su producción, con el fin de limitar su transporte en todo lo posible (véase la sentencia de 17 de marzo de 1993, *Comisión/Consejo*, C-155/91, Rec. p. I-939, apartado 13 y jurisprudencia citada).



- 68 Por consiguiente, en esa red nacional definida por el Estado miembro, si una de las regiones no dispone, en una medida y durante un período de tiempo significativo, de infraestructuras suficientes para cubrir sus necesidades en términos de eliminación de residuos, puede deducirse que esas insuficiencias graves a nivel regional pueden afectar a la mencionada red nacional de instalaciones de eliminación de residuos, que ya no tendrá el carácter integrado y adecuado exigido por la Directiva 2006/12, que debe permitir al Estado miembro de que se trata tender individualmente al objetivo de autosuficiencia tal y como éste se define en el artículo 5, apartado 1, de la citada Directiva.
- 69 En el presente asunto procede señalar, como puso de relieve la Comisión, que la propia República Italiana optó por una gestión de los residuos a nivel regional en Campania como «ámbito territorial óptimo». En efecto, como se desprende de la Ley regional de 1993 y del plan regional de gestión de residuos de 1997, en su versión modificada por el de 2007, para alcanzar la autosuficiencia regional se decidió obligar a los municipios de la región de Campania a entregar al servicio regional los residuos recogidos en sus términos municipales ya que, por lo demás, esta obligación puede justificarse por la necesidad de garantizar un nivel de actividad indispensable para la viabilidad de las instalaciones de tratamiento y para asegurar la existencia de una capacidad de tratamiento que contribuya a la consecución del principio de autosuficiencia a nivel nacional (véase la sentencia de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, apartado 62).
- 70 Asimismo, en la medida en que, según afirma la República Italiana, por una parte, la producción de residuos urbanos de la región de Campania representa el 7 % de la producción nacional, es decir, una parte no desdeñable de dicha producción y, por otra parte, la población de la citada región representa alrededor del 9 % de la población nacional, una deficiencia importante en la capacidad de dicha región para eliminar sus residuos puede amenazar gravemente la capacidad del Estado miembro de que se trata para tender al objetivo de autosuficiencia a nivel nacional.

- 71 En estas circunstancias, procede examinar si la mencionada región dispone de instalaciones suficientes en el interior de la red nacional italiana de instalaciones de eliminación de residuos que permitan una eliminación de los residuos urbanos a proximidad de su lugar de producción.
- 72 La Republica Italiana ha reconocido a este respecto que el número de las instalaciones en servicio, ya se trate de vertederos, de incineradoras o de centrales de valorización térmica, no era suficiente para cubrir las necesidades de eliminación de residuos de la región de Campania.
- 73 Dicho Estado miembro admitió que al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado sólo funcionaba un vertedero para toda la región de Campania, que las instalaciones de producción de CDR de dicha región no permitían garantizar la eliminación definitiva de los residuos y que las incineradoras previstas en Acerra y Santa Maria La Fossa seguían sin funcionar.
- 74 Como se desprende del plan regional de gestión de residuos aprobado en 1997 y de los planes subsiguientes adoptados por la autoridades italianas para resolver la «crisis de los residuos», dichas autoridades estimaron, en particular que, para conseguir que se cubrieran las necesidades de eliminación de residuos urbanos en la región de la Campania debían ponerse en funcionamiento otros vertederos, como los de Savignano Irpino y Sant'Arcangelo Trimonte, debían añadirse otras dos incineradoras a las proyectadas en Acerra y en Santa Maria La Fossa, y debía lograrse que fueran realmente operativas las instalaciones de producción de CDR.
- 75 Aunque el artículo 5 de la Directiva 2006/12 permite una cooperación interregional para la gestión y eliminación de los residuos, incluso una cooperación entre Estados

miembros, en el presente asunto, el déficit estructural de las instalaciones necesarias para la eliminación de residuos urbanos producidos en la región de Campania no ha podido solucionarse ni siquiera con la ayuda de otras regiones italianas y de las autoridades alemanas. Prueba de ello son, a este respecto, las grandes cantidades de residuos amontonadas en las vías públicas de la región.

- 76 Asimismo, el bajo índice de recogida diferenciada de basura en la región de Campania comparado con la media nacional y comunitaria no ha hecho más que agravar la situación.
- 77 La República Italiana alegó ante el Tribunal de Justicia que estaba realizando esfuerzos para solucionar la situación en la región de Campania y le informó de la entrada en funcionamiento efectiva, posterior al 2 de mayo de 2008, de los vertederos de Savignano Irpino y San Arcangelo Trimonte, así como de las medidas previstas en el nuevo plan de 23 de mayo de 2008, que incluyen la creación de otros cuatro vertederos, la construcción de otras dos incineradoras y la realización de las centrales de valorización térmica de Acerra y Salerno. Además, adujo que el índice de recogida diferenciada está aumentando claramente y que la capacidad de eliminación diaria de residuos en la región es superior a su producción, de modo que la situación de «crisis de los residuos» debería reabsorberse.
- 78 Si bien estas medidas demuestran que se han emprendido algunas iniciativas para superar las dificultades de la región de Campania, el hecho de su adopción pone de manifiesto que la República Italiana reconoce abiertamente que al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado las instalaciones existentes y operativas en la región de Campania estaban lejos de cubrir las necesidades reales de dicha región en términos de eliminación de residuos.
- 79 Por otra parte, en cualquier caso, recuérdese que el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en

función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 14 de septiembre de 2004, Comisión/España, C-168/03, Rec. p. I-8227, apartado 24, y de 27 de octubre de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-23/05, Rec. p. I-9535, apartado 9).

- <sup>80</sup> La República Italiana alega asimismo que el incumplimiento reprochado no le es imputable, sino que, por el contrario, ha de achacarse a determinados acontecimientos que constituyen casos de fuerza mayor, como la oposición de la población a la instalación de vertederos en sus términos municipales, la existencia de actividades criminales en la región y el incumplimiento por las partes que celebraron contratos con la Administración de sus obligaciones relativas a la construcción de determinadas instalaciones necesarias para la región.
- <sup>81</sup> A este respecto procede señalar que el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado (véanse las sentencias de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, 301/81, Rec. p. 467, apartado 8, y de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, Rec. p. I-3969, apartado 67).
- <sup>82</sup> Cuando este hecho se ha demostrado, como en el caso de autos, carece de relevancia que el incumplimiento resulte de la voluntad del Estado miembro al que le sea imputable, de su negligencia o de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente (sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, Rec. p. I-5991, apartado 15).
- <sup>83</sup> En cuanto a la oposición manifestada por la población local frente a la implantación de ciertas instalaciones de eliminación, de una jurisprudencia reiterada se desprende

que un Estado miembro no puede alegar situaciones internas, como las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, incluidas las que guardan relación con la resistencia de los particulares, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en normas de Derecho comunitario (véanse las sentencias de 7 de abril de 1992, Comisión/Grecia, C-45/91, Rec. p. I-2509, apartados 20 y 21, y de 9 de diciembre de 2008, Comisión/Francia, C-121/07, Rec. p. I-9159, apartado 72).

- <sup>84</sup> Respecto a la presencia de actividades criminales o de personas de las que según se afirma actúan «en el límite de la legalidad», activas en el sector de la gestión de residuos, baste señalar que esta circunstancia, de suponerla acreditada, no puede justificar el incumplimiento, por dicho Estado miembro, de sus obligaciones derivadas de la Directiva 2006/12 (sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 51).
- <sup>85</sup> En lo que atañe a los incumplimientos contractuales por parte de las empresas encargadas de la construcción de determinadas infraestructuras de eliminación de residuos, basta recordar que, aunque el concepto de fuerza mayor no presupone una imposibilidad absoluta, exige, sin embargo, que la no realización del hecho de que se trate responda a circunstancias anormales e imprevisibles, ajenas al que las invoca, cuyas consecuencias no hubieran podido evitarse poniendo la mayor diligencia (sentencia McNicholl y otros, antes citada, apartado 11).
- <sup>86</sup> Una Administración diligente debería haber adoptado las medidas necesarias para hacer frente a los incumplimientos contractuales en cuestión en la región de Campania o para garantizar la realización efectiva y en el plazo deseado de las infraestructuras necesarias para la eliminación de los residuos de la región a pesar de dichas deficiencias.

- 87 En cuanto al reproche de la República Italiana dirigido a la Comisión, criticando el hecho de que esta interpusiera el presente recurso años después de que se produjera la «crisis de los residuos» y precisamente en el momento en que dicho Estado miembro adoptó las medidas que permitían salir de la crisis, procede recordar que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas del artículo 258 TFUE son aplicables sin que la Comisión deba observar un plazo determinado (véanse, en particular, las sentencias de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-96/89, Rec. p. I-2461, apartado 15, y de 24 de abril de 2007, Comisión/Países Bajos, C-523/04, Rec. p. I-3267, apartado 38). Así pues, ésta dispone de la facultad de apreciar en qué fecha puede ser oportuno interponer un recurso, y no corresponde al Tribunal de Justicia controlar dicha apreciación (sentencia de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania, C-422/92, Rec. p. I-1097, apartado 18).
- 88 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Italiana ha incumplido su obligación de crear una red adecuada e integrada de instalaciones de eliminación que le permita tender al objetivo de garantizar la eliminación de sus residuos, al no haberse asegurado de que, en el marco de la gestión regional de residuos en la región de Campania, ésta dispusiera de instalaciones suficientes para poder eliminar sus residuos urbanos a proximidad de su lugar de producción y, por consiguiente, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de la Directiva 2006/12.

### *Sobre la infracción del artículo 4 de la Directiva 2006/12*

#### Alegaciones de las partes

- 89 La Comisión destaca que la República Italiana nunca negó la existencia de una situación extremadamente grave para el medio ambiente y para la salud humana, derivada de la falta de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos. Al contrario, dicho Estado miembro lo ha reconocido abiertamente.

- 90 Basándose en particular en las sentencias de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia (C-135/05, Rec. p. I-3475), y de 24 de mayo de 2007, Comisión/España (C-361/05), la Comisión estima que es incontestable que los residuos que cubrían la vía pública y los que estaban a la espera de ser tratados en los sitios de almacenamiento constituyen una degradación significativa del medio ambiente y del paisaje, así como una amenaza real para el medio ambiente y para la salud humana. Estos amontonamientos pueden provocar la contaminación del suelo y de las capas acuíferas, dar lugar a emisiones de sustancias contaminantes en la atmósfera como consecuencia de la autocombustión de los residuos y de los incendios provocados por la población, con la consiguiente contaminación de los productos agrícolas y del agua o incluso generar emanaciones malolientes.
- 91 La República Italiana, apoyándose en un estudio de los servicios del comisario delegado, sostiene que, desde el punto de vista de la gestión de los residuos, la situación en la región de Campania no ha tenido consecuencias perjudiciales para la seguridad pública ni para la salud humana. Asimismo considera que el motivo alegado por la Comisión es demasiado general, en la medida en que no precisa a cuál de las tres hipótesis contempladas en los puntos a) a c) del artículo 4 de la Directiva 2006/12, se refiere el presente recurso.
- 92 Por otra parte, la República Italiana estima que la Comisión no aporta ninguna prueba en apoyo de sus alegaciones. Añade que dicha institución se limita a basarse en las declaraciones realizadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia, antes citada, sobre la existencia de vertederos abusivos en territorio italiano. Además, alega que la Comisión intenta deducir automáticamente de la infracción del artículo 5 de la Directiva 2006/12 un incumplimiento de su artículo 4.
- 93 Por último, aduce que las autoridades italianas vigilaron de cerca el impacto de los residuos abandonados en las carreteras sobre la salud de las personas, y que no se había observado ningún aumento del número de enfermedades infecciosas ni de la

mortalidad debida a tumores o a malformaciones congénitas en relación con la presencia de vertidos ilegales. En cuanto a la contaminación de las capas, señala que, si se exceptúan dos ocasiones esporádicas en las que se rebasaron los niveles normales en zonas limitadas, las capas y las aguas freáticas no presentaron anomalías químicas ni biológicas. Añade que lo mismo puede decirse de la exposición de la población a los humos de los incendios causados por los montones de residuos, ámbito en el que, con la excepción de un caso, no se detectó ningún riesgo.

94 En lo que respecta al estudio en el que se apoya la República Italiana y según el cual «incluso en la fase más aguda de la crisis en Campania, no se detectó consecuencia perjudicial alguna para la seguridad pública, en particular para la salud pública», la Comisión subraya que los resultados de dicho estudio, del que es coautora la Organización Mundial de la Salud, «corroboran el concepto de anomalía señalado en la zona situada al noreste de la provincia de Nápoles y al suroeste de la provincia de Caserta, que también es la zona en la que son más frecuentes las prácticas ilegales de eliminación y de incineración de residuos sólidos urbanos y peligrosos». Sostiene que este estudio confirmó asimismo «la hipótesis según la cual los índices excesivos de mortalidad y de malformaciones tienden a concentrarse en las zonas de mayor presencia de lugares comunes de eliminación de residuos» y que, en cualquier caso, indica que «[...] la baja resolución de los datos sanitarios y [...] la insuficiencia de los datos medioambientales [...] inducen indudablemente a subestimar el riesgo».

95 La Comisión añade que la afirmación de la República Italiana sobre la inexistencia de consecuencias perjudiciales para la salud no sólo no resulta corroborada por las pruebas científicas aportadas por el propio Estado miembro, sino que además parece condicionar la infracción del artículo 4 de la Directiva 2006/12 a la existencia efectiva de problemas de salud directamente imputables a la crisis de los residuos. Sin embargo, la Comisión estima por el contrario que las obligaciones derivadas de dicho artículo 4 tienen carácter preventivo. Así pues, considera que los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para evitar las situaciones de peligro. Aclara



que, en el caso de autos, las situaciones de peligro para el medio ambiente y la salud pública han quedado más que acreditadas, vienen produciéndose desde hace tiempo y son el resultado del comportamiento o, más bien, de la inactividad de las autoridades italianas competentes.

### Apreciación del Tribunal de Justicia

- <sup>96</sup> Con carácter preliminar, procede indicar que, si bien es cierto que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/12 no especifica el contenido concreto de las medidas que deben adoptarse para garantizar que los residuos sean eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, no es menos cierto que dicha disposición obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse, dejándoles al mismo tiempo un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas (sentencias de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7773, apartado 67, y de 18 de noviembre de 2004, Comisión/Grecia, C-420/02, Rec. p. I-11175, apartado 21).
- <sup>97</sup> Por lo tanto, en principio, no cabe deducir directamente de la discrepancia de una situación de hecho con los objetivos fijados en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/12 que el Estado miembro afectado 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 al medio ambiente. No obstante, la persistencia de esa 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 (sentencias antes citadas de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, apartado 68, y de 18 de noviembre de 2004, Comisión/Grecia, apartado 22).

- 98 En relación con el alcance territorial del pretendido incumplimiento, el hecho de que el objeto del recurso de la Comisión consista en que se declare que la República Italiana ha incumplido su obligación de adoptar las medidas necesarias únicamente en la región de Campania no puede influir en que se declare eventualmente un incumplimiento (véase la sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, antes citada, apartado 69).
- 99 En efecto, las consecuencias del incumplimiento de la obligación que se deriva del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/12 pueden poner en peligro, por la propia naturaleza de esta obligación, la salud humana y perjudicar el medio ambiente incluso en una parte reducida del territorio de un Estado miembro (sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, antes citada, apartado 70), como ocurría en el asunto que dio lugar a la sentencia de 7 de abril de 1992, Comisión/Grecia, antes citada.
- 100 Por consiguiente, procede examinar si la Comisión ha demostrado de modo suficiente conforme a Derecho que, una vez transcurrido el plazo fijado en el dictamen motivado, la República Italiana no adoptó, durante un período de tiempo prolongado, las medidas necesarias para garantizar que los residuos producidos en la región de Campania se valoricen o eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente.
- 101 Si bien, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado, aportando al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en una presunción (sentencia de 22 de enero de 2009, Comisión/Portugal, C-150/07, apartado 65 y jurisprudencia citada), es preciso tener en cuenta el hecho de que, 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 la Directiva 2006/12, la Comisión, que no dispone de facultades propias de investigación en la materia, depende en gran

medida de los elementos proporcionados por los eventuales denunciantes, por los organismos privados o públicos, por la prensa, así como por el propio Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 43, y de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 28).

- <sup>102</sup> De ello se desprende, en particular, que cuando la Comisión ha aportado suficientes datos que ponen de relieve determinados hechos acaecidos en el territorio del Estado miembro demandado, le incumbe a éste rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que se derivan de ellos (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, antes citada, apartados 84 y 86, y de 22 de diciembre de 2008, Comisión/España, C-189/07, apartado 82).
- <sup>103</sup> A este respecto debe indicarse, en primer lugar, que la República Italiana no niega que, cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, los residuos que cubrían la vía pública se elevaban a 55 000 toneladas, a las que se añadían entre 110 000 y 120 000 toneladas de residuos que estaban a la espera de ser tratados en los lugares municipales de almacenamiento. En cualquier caso, estos datos figuran en la nota del comisario delegado de 2 de marzo de 2008, aneja a la respuesta de dicho Estado miembro al dictamen motivado. Además, según las indicaciones proporcionadas por la República Italiana, la población, exasperada por esa acumulación, tomó la iniciativa, perjudicial para el medio ambiente y para su propia salud, de incendiar los montones de basura.
- <sup>104</sup> Por consiguiente, de cuanto precede se desprende de modo patente que dicho Estado miembro no ha podido cumplir en la región de Campania la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2006/12, de adoptar las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.

- 105 Seguidamente, procede recordar que los residuos son objetos de características especiales, de modo que su acumulación, incluso antes de tornarse peligrosos para la salud, constituye, debido principalmente a la escasa capacidad de cada región o localidad para recibirlos, un peligro para el medio ambiente (sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión/Bélgica, C-2/90, Rec. p. I-4431, apartado 30).
- 106 Por lo tanto, el citado amontonamiento en la vía pública y en las zonas de almacenamiento temporales de cantidades tan grandes de residuos, como la que tenía lugar en la región de Campania cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, creó indudablemente un «riesgo para el agua, el aire o el suelo», así como «para la fauna y la flora», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12. Además, tales cantidades de residuos provocan inevitablemente «incomodidades por los olores», en el sentido del apartado 1, letra b), de dicho artículo, en particular cuando los residuos permanecen almacenados a cielo abierto durante un largo período en las calles o en las carreteras.
- 107 Por otra parte, teniendo en cuenta que no se disponía de suficientes vertederos, la presencia de tales cantidades de residuos fuera de los lugares de almacenamiento adecuados y autorizados podía «atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés», en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/12.
- 108 Habida cuenta del pormenorizado carácter de las pruebas aportadas por la Comisión, en especial de los diferentes informes elaborados por las propias autoridades italianas y comunicados a las instituciones europeas y de los recortes de prensa anejos a su escrito de demanda, y a la vista de la jurisprudencia citada en los apartados 80 y 81 de la presente sentencia, la República Italiana no puede limitarse a sostener que no se han demostrado los hechos que se le imputan o que los vertidos de residuos en las calles, en particular en Nápoles, son ajenos a la voluntad de dicho Estado miembro.

- 109 Asimismo, como sostiene acertadamente la Comisión, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/12 tiene una función preventiva, en el sentido de que los Estados miembros no deben exponer la salud del hombre a ningún peligro durante las operaciones de valorización y de eliminación de residuos.
- 110 La propia República Italiana reconoció el peligro que representaba para la salud del hombre la situación en la región de Campania, concretamente en los informes y notas remitidos a las instituciones europeas. A este respecto, los considerandos del Decreto-ley nº 90, notificado por la República Italiana a la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, aluden expresamente a «la gravedad de las condiciones sociales, económicas y medioambientales derivadas de la situación de emergencia [en materia de gestión de los residuos], que pueden amenazar seriamente los derechos fundamentales de la población de la región de Campania, expuesta [...] a riesgos de índole higiénica, sanitaria y medioambiental».
- 111 De ello resulta que las pruebas invocadas por la República Italiana en el marco del presente recurso para demostrar que esa situación no tuvo ninguna consecuencia en la práctica o, al menos, sólo tuvo escasas repercusiones sobre la salud de la personas, no pueden invalidar el hecho probado de que la preocupante situación de acumulación de residuos sobre las vías públicas expuso la salud de la población a un peligro cierto, infringiendo el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/12.
- 112 Por consiguiente, debe declararse fundado el motivo alegado por la Comisión basado en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2006/12.
- 113 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4

y 5 de la Directiva 2006/12, al no haber adoptado, en relación con la región de Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen y se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación.

## Costas

- <sup>114</sup> A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de procedimiento, el Reino Unido cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, al no haber adoptado, en relación con la región de Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación.**
  
- 2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

- 3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.**

Firmas