SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 9 de marzo de 2010*

En los asuntos acumulados C-379/08 y C-380/08,

que tiene por objeto peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italia), mediante resoluciones de 5 y 19 de junio de 2008 respectivamente, recibidas en el Tribunal de Justicia el 21 de agosto de 2008, en los procedimientos entre

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (C-379/08),

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

y

Ministero dello Sviluppo economico,

* Lengua de procedimiento: italiano.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, anteriormente Sviluppo Italia SpA,

en el que participan:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

ERG Y OTROS

y

ENI SpA (C-380/08)

y

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

en el que participa:

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, anteriormente Sviluppo Italia SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts y J.-C. Bonichot y las Sras. R. Silva de Lapuerta, P. Lindh y C. Toader (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de septiembre de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, por los Sres. D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone y G. Acquarone, avvocati;

- en nombre de Polimeri Europa SpA y Syndial SpA, por el Sr. G.M. Roberti, la Sra. I. Perego y los Sres. S. Grassi y P. Amara, avvocati;

- en nombre de ENI SpA, por el Sr. G.M. Roberti, la Sra. I. Perego y los Sres. S. Grassi y C. Giuliano, avvocati;

- en nombre de Sviluppo Italia Aree Produttive SpA e Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, anteriormente Sviluppo Italia SpA, por el Sr. F. Sciaudone, avvocato;

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. C. Zadra y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de octubre de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del principio de quien contamina paga y 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 Dichas peticiones se presentaron en el marco de litigios entre las sociedades Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA y ENI SpA y varias autoridades nacionales, regionales y municipales italianas por las medidas de reparación de daños medioambientales adoptadas por las referidas autoridades en lo relativo a la Rada de Augusta (Italia), en cuyos alrededores se encuentran las instalaciones o los terrenos de las citadas sociedades.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

- 3 Los considerandos de la Directiva 2004/35, pertinentes para el presente asunto, tienen la siguiente redacción:
- «1) [...] 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 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.
- 3) [...] el objetivo de la presente Directiva, a saber, establecer un marco común para la prevención y la reparación de los daños medioambientales a un coste razonable para la sociedad, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, [...] puede lograrse mejor a nivel comunitario [...].

[...]

- 7) A la hora de evaluar los daños al suelo, según se definen en la presente Directiva, es conveniente recurrir a procedimientos de evaluación del riesgo para determinar en qué medida la salud humana puede quedar afectada negativamente.

[...]

- 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.

[...]»

4 El artículo 2, apartado 11, de la Directiva 2004/35 define las medidas reparadoras como «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».

5 El artículo 6 de la referida 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 de conformidad con el artículo 7.

2. La autoridad competente podrá en cualquier momento:

a) exigir al operador que facilite información adicional sobre cualquier daño que se haya producido;

- b) adoptar, exigir al operador que adopte, o dar instrucciones al operador respecto de 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;

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

- d) dar al operador instrucciones a las que deberá ajustarse sobre las medidas reparadoras necesarias que deberá adoptar; o

- 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.»

- 6 El artículo 7 de la Directiva 2004/35, titulado «Determinación de las medidas reparadoras», dispone:

«1. Los operadores definirán con arreglo al Anexo II las posibles medidas reparadoras y las someterán a la aprobación de la autoridad competente, a menos que la

autoridad competente haya actuado con arreglo a lo dispuesto en la letra e) del apartado 2 y el apartado 3 del artículo 6.

2. La autoridad competente decidirá qué medidas reparadoras deben aplicarse de acuerdo con el Anexo II, si fuese necesario con la cooperación del operador correspondiente.

3. Cuando se hayan producido varios casos de daños medioambientales, de manera tal que a la autoridad competente le resulte imposible hacer que todas las medidas reparadoras necesarias se adopten al mismo tiempo, dicha autoridad podrá fijar las prioridades de reparación del daño medioambiental.

Para tomar esta decisión, la autoridad competente deberá tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza, alcance y gravedad de cada caso de daño medioambiental, así como las posibilidades de recuperación natural. También deberán tenerse en cuenta los riesgos para la salud humana.

4. La autoridad competente invitará a las personas a que se refiere el apartado 1 del artículo 12 y, en cualquier caso, a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas reparadoras a presentar sus observaciones y las tendrá en cuenta.»

7 El artículo 8, apartado 2, párrafo primero, de la referida Directiva, establece:

«A reserva de lo dispuesto en los apartados 3 y 4, la autoridad competente –entre otras cosas mediante el embargo de bienes inmuebles u otras garantías

adecuadas— recuperará del operador que haya causado los daños o la amenaza inminente de esos daños, los costes que le haya supuesto la adopción de acciones preventivas o reparadoras en virtud de la presente Directiva.»

8 El artículo 11 de la misma Directiva, titulado «Autoridad competente», prevé:

«1. Los Estados miembros designarán a la autoridad o autoridades competentes encargadas de desempeñar los cometidos previstos en la presente Directiva.

2. 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. A tal efecto, la autoridad competente podrá exigir al operador correspondiente que efectúe su propia evaluación y que facilite todos los datos e información que se precisen.

3. Los Estados miembros velarán por que la autoridad competente pueda facultar o requerir a terceros para que ejecuten las medidas preventivas o reparadoras necesarias.

4. Toda decisión adoptada en virtud de la presente Directiva que imponga medidas preventivas o reparadoras expondrá los motivos exactos en los que se basa. Dicha decisión se notificará inmediatamente al operador interesado, al que se informará al mismo tiempo de los recursos previstos en la legislación vigente en el Estado miembro de que se trate y de los plazos en que deban interponerse dichos recursos.»

9 El artículo 12 de la Directiva 2004/35, titulado «Solicitud de acción», prevé:

«Una persona física o jurídica que:

- a) se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, o bien
- b) tenga un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien
- c) alegue la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro,

podrá presentar a la autoridad competente observaciones en relación con los casos de daño medioambiental o de amenaza inminente de tal daño que obren en su conocimiento, y podrá solicitar a la autoridad competente que actúe en virtud de la presente Directiva.»

10 Bajo el título «Relación con la legislación nacional», el artículo 16 de la Directiva 2004/35 determina, en su apartado 1, que ésta «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 la presente Directiva y la determinación de otros responsables».

11 El artículo 17 de la misma Directiva, titulado «Aplicación temporal», prevé que ésta no se aplica a:

— «los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19;

— los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha;

— los daños, si han transcurrido más de 30 años desde que tuvo lugar la emisión, suceso o incidente que los produjo.»

12 El artículo 19, apartado 1, párrafo primero, de la referida Directiva, precisa que los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 30 de abril de 2007.

- 13 El anexo II de la Directiva 2004/35, titulado «Reparación del daño medioambiental», cuyo punto 1.3 trata de la elección de opciones reparadoras, tiene la siguiente redacción:

«1.3.1 Las opciones reparadoras razonables deberían valorarse utilizando las mejores tecnologías disponibles, atendiendo a los siguientes criterios:

- el efecto de cada opción en la salud y la seguridad públicas;

- el coste que supone aplicar la opción;

- la probabilidad de éxito de cada opción;

- la medida en que cada opción servirá para prevenir futuros daños y evitar daños colaterales como consecuencia de su aplicación;

- la medida en que cada opción beneficiará a cada componente del recurso natural o servicio;

- la medida en que cada opción tendrá en cuenta los correspondientes intereses sociales, económicos y culturales y otros factores pertinentes específicos de la localidad;

- el periodo de tiempo necesario para que sea efectiva la reparación del daño medioambiental;

- la medida en que cada una de las opciones logra reparar el paraje que ha sufrido el daño medioambiental; y

- la vinculación geográfica con el paraje dañado.

[...]»

Derecho nacional

- ¹⁴ El órgano jurisdiccional nacional se remite al Decreto Legislativo n° 22, de 5 de febrero de 1997, relativo a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/156/CEE [del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos] (DO L 178, p. 32), a la Directiva 91/689/CEE [del Consejo, de 12 de diciembre de 1991], relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20) y a la Directiva 94/62/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994], relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10) (suplemento ordinario de la GURI n° 38, de 15 de febrero de 1997; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n° 22/1997»). El referido Decreto fue derogado y sustituido por el 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), que mediante sus artículos 299 a 318 adapta el ordenamiento jurídico italiano a la Directiva 2004/35.

- 15 El artículo 17 del Decreto Legislativo n° 22/1997 establecía que «toda persona que exceda, aunque sea accidentalmente, los límites previstos en el apartado 1, letra a), o cree un riesgo concreto y real de exceso, estará obligada a llevar a cabo a sus propias expensas intervenciones de protección, de “saneamiento” y de restablecimiento medioambiental de las áreas contaminadas y de las instalaciones que presenten un riesgo de contaminación».
- 16 El artículo 9 del Decreto Ministerial n° 471, de 25 de octubre de 1999, por el que se definen los criterios, procedimientos y modalidades de protección, de «saneamiento» y de restablecimiento medioambiental de las áreas contaminadas, de conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo n° 22/1997, modificado y completado (suplemento ordinario de la GURI n° 293, de 15 de diciembre de 1999), tiene la siguiente redacción:

«El propietario de un área u otra persona que [...] quiera iniciar por su propia iniciativa los procedimientos relativos a las medidas urgentes de protección, de “saneamiento” y de restablecimiento medioambiental de conformidad con el artículo 17, apartado 13 *bis*, del Decreto Legislativo [n° 22/1997], estará obligado a comunicar a la región, a la provincia y al municipio la situación de contaminación comprobada, así como las posibles medidas urgentes de protección necesarias para garantizar la protección de la salud y del medio ambiente que se hayan adoptado y que se encuentren en fase de ejecución. La comunicación deberá ir acompañada de una documentación técnica adecuada que habrá de indicar las características de las referidas medidas. [...] [El] municipio o, si la contaminación afecta al territorio de varios municipios, la región comprobará la eficacia de las medidas urgentes de protección adoptadas y podrá imponer requisitos y medidas complementarios, en particular, medidas de

vigilancia que hayan de implantarse para examinar las condiciones de contaminación y los controles que proceda efectuar para comprobar la eficacia de las medidas adoptadas con el objetivo de proteger la salud pública y el medioambiente cercano [...].»

- 17 El artículo 311, apartado 2, del Decreto Legislativo n° 152, de 3 de abril de 2006, dispone:

«Cualquiera que, siendo culpable de un hecho ilícito u omitiendo la ejecución de las medidas o la adopción de los comportamientos necesarios en infracción de ley, reglamentos o medidas administrativas por negligencia, impericia, imprudencia o infracción de reglas técnicas, cause daños al medio ambiente alterándolo, deteriorándolo o destruyéndolo en todo o en parte, estará obligado a restablecer la situación anterior y, en su defecto, a indemnizar al Estado con un importe equivalente.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 Los litigios principales se inscriben en una serie de recursos interpuestos por las sociedades ribereñas de la Rada de Augusta contra las resoluciones de varias autoridades administrativas italianas por las que se impuso a dichas sociedades obligaciones de reparación de la contaminación comprobada en el sitio de interés nacional de Priolo.
- 19 En esencia, las demandantes en el litigio principal reprochan a las referidas autoridades administrativas haber actuado unilateralmente en la determinación de las medidas reparadoras de los daños medioambientales causados al citado sitio. En particular, les imputan haber modificado radicalmente y sin consulta a las partes interesadas, proyectos de intervención que ya habían sido aprobados por dichas autoridades. Esos

proyectos, que implicaban en particular la ejecución de trabajos de contención de naturaleza hidráulica de la capa freática, ya habían comenzado a ejecutarse. Ahora bien, el proyecto actualmente vigente, en particular, la construcción de una barrera física en todo el litoral adyacente a las instalaciones industriales de las demandantes en el litigio principal, difiere radicalmente del antiguo proyecto y no ha sido objeto de evaluación medioambiental alguna. Por último, se reprocha a esas mismas autoridades haber supeditado injustamente la posibilidad de que las demandantes utilizaran sus terrenos industriales a la condición de que hubieran ejecutado los referidos trabajos que afectan, en realidad, a terrenos o zonas demaniales distintos de los de su propiedad.

20 Habiendo presentado anteriormente las demandantes en el litigio principal una demanda al órgano jurisdiccional remitente, éste había anulado las medidas adoptadas por las referidas autoridades administrativas, en particular, mediante sentencia n° 1254/2007, de 21 de julio de 2007. Destacó que, habida cuenta de que los proyectos iniciales ya habían sido aprobados por un Decreto interministerial, lo que les confería un carácter definitivo, y de que se encontraban en fase de ejecución avanzada, las posibles modificaciones de dichos proyectos únicamente podían decidirse por un nuevo Decreto interministerial. El referido órgano jurisdiccional declaró asimismo que era ilógico pretender terminar antes los trabajos recurriendo a una tecnología totalmente diferente de la que ya se había aprobado. Por último, consideró que la resolución de las referidas autoridades no estaba motivada y no incluía el más mínimo examen técnico y que no se había realizado estudio alguno del impacto medioambiental de las nuevas medidas reparadoras impuestas a las demandantes en el litigio principal.

21 Pese a dicha sentencia, las autoridades administrativas italianas reiteraron posteriormente sus exigencias relativas a la ejecución, en particular, de una barrera física. De este modo se adoptó el Decreto n° 4486, de 16 de abril de 2008, que tiene por objeto la «resolución final de adopción [...] de la Conferenza dei servizi decisoria relativa al sitio de interés nacional de Priolo, de 6 de marzo de 2008». A continuación, las demandantes en el litigio principal presentaron nuevamente una demanda ante el órgano jurisdiccional remitente, que se pregunta si tal práctica administrativa es conforme con el Derecho de la Unión. Según dicho órgano jurisdiccional, la situación de particular contaminación medioambiental del sitio de interés nacional de Priolo, podría

no obstante justificar, haciendo eventualmente superfluo o no concluyente un análisis de los riesgos y responsabilidades relativos a dicho sitio, que las referidas autoridades actúen de oficio sin respetar los principios de contradicción ni de motivación de los actos administrativos, por un lado, y que impongan de este modo las soluciones que consideren más adecuadas para limitar los efectos sobre el medio ambiente de la producción industrial, por otro.

- 22 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale della Sicilia decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Se opone la Directiva [2004/35] ([...] y, en particular, el artículo 7 y el anexo II de la misma), a una normativa nacional que permite a la administración pública imponer, en cuanto “opciones razonables de reparación del daño medioambiental”, actuaciones en las matrices medioambientales (constituidas, en el caso de autos, por la “separación física” de las aguas subterráneas a lo largo de todo el frente marino) distintas y posteriores a las elegidas previamente tras una apropiada fase de instrucción de carácter contradictorio, ya aprobadas, realizadas y en curso de ejecución?
- 2) ¿Se opone la Directiva [2004/35] ([...] y, en particular, el artículo 7 y el anexo II de la misma), a una normativa nacional que permite a la administración pública imponer de oficio tales prescripciones, es decir, sin haber evaluado las condiciones específicas del lugar, los gastos de ejecución en relación con los beneficios razonablemente previsibles, los posibles o probables daños colaterales y los efectos desfavorables que pueden producirse sobre la salud y la seguridad públicas, así como el tiempo necesario para su ejecución?

- 3) A la vista de la particularidad de la situación que existe en el sitio de interés nacional de Priolo, ¿se opone la Directiva [2004/35] ([...] y, en particular, el artículo 7 y el anexo II de la misma), a una normativa nacional que permite a la administración pública imponer de oficio tales prescripciones como condiciones para autorizar el uso legal de zonas no directamente afectadas por el “saneamiento”, dado que ya están “saneadas” o no están contaminadas, incluidas en el perímetro del sitio de interés nacional de Priolo?»
- 23 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de octubre de 2008, se ordenó la acumulación de los asuntos C-379/08 y C-380/08 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

- 24 El Gobierno italiano ha argumentado que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile debido, sobre todo, a que, por una parte, las cuestiones planteadas implican que el Tribunal de Justicia examine la normativa nacional y, por otra parte, el objetivo del órgano jurisdiccional remitente no es resolver el litigio del que conoce sino desvirtuar la jurisprudencia del órgano jurisdiccional de apelación.
- 25 A este respecto basta con recordar que, en el marco de un recurso prejudicial, si bien el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho de la Unión, sin embargo, sí que lo es para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación

de ese Derecho que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para dirimir el asunto del que esté conociendo (sentencia de 22 de mayo de 2008, citiworks, C-439/06, Rec. p. I-3913, apartado 21 y la jurisprudencia citada).

- 26 Además, el órgano jurisdiccional que no resuelva en última instancia debe, en particular, tener la libertad de someter al Tribunal de Justicia las cuestiones que le preocupan, si considera que la valoración jurídica efectuada por el órgano de rango superior pudiera llevarle a dictar una sentencia contraria al Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Rec. p. 33, apartado 4).
- 27 A la luz de las observaciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas por el Tribunale amministrativo regionale della Sicilia mediante las que éste pretende que se interpreten algunas disposiciones de la Directiva 2004/35.

Sobre las dos primeras cuestiones

- 28 Mediante sus dos primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 7 y 11, apartado 4, de la Directiva 2004/35, en relación con el anexo II de ésta, facultan a la autoridad competente para ordenar de oficio una modificación sustancial de las medidas reparadoras de daños medioambientales que han sido adoptadas tras un procedimiento contradictorio llevado a cabo en colaboración con los operadores interesados y cuya ejecución ha sido comenzada o acabada y ello sin que la imposición de esas nuevas medidas hubiera ido precedida de una valoración, por parte de la referida autoridad, de los costes y las ventajas desde el punto de vista económico, medioambiental y sanitario de las modificaciones hechas.

- 29 A la vista de los hechos del litigio principal, como han sido expuestos por el órgano jurisdiccional remitente y como los abordaron el Gobierno italiano y la Comisión de las Comunidades Europeas, procede determinar las condiciones de aplicabilidad *ratione temporis* de la referida Directiva en tales circunstancias antes de responder a las cuestiones planteadas.

Sobre la aplicabilidad *ratione temporis* de la Directiva 2004/35

- 30 El Gobierno italiano y la Comisión dudan de que la Directiva 2004/35 pueda aplicarse *ratione temporis* a los hechos del litigio principal, en la medida en que el daño medioambiental es anterior al 30 de abril de 2007 y/o resulta, en cualquier caso, de actividades anteriores a las que se puso fin antes de dicha fecha. La Comisión, sin embargo, sugiere que la citada Directiva podría aplicarse en lo relativo a los daños posteriores al 30 de abril de 2007 derivados de la actividad actual de los operadores interesados. No obstante, opina que no es aplicable a una contaminación anterior a esa misma fecha causada por operadores distintos de los que operan actualmente en la Rada de Augusta y que se pretende imputar a estos últimos.
- 31 A este respecto, como se desprende del trigésimo considerando de la Directiva 2004/35, el legislador de la Unión ha considerado, en relación con las disposiciones relativas al régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la referida Directiva, que «los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición» de la Directiva, es decir, anteriores al 30 de abril de 2007, «no deben estar cubiertos por sus disposiciones».
- 32 El referido legislador indicó expresamente en el artículo 17 de la Directiva 2004/35, las situaciones en las que ésta no se aplica. Habida cuenta de que se han definido así de manera negativa las situaciones que no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación *ratione temporis* de dicha Directiva, ha de deducirse de ello que, desde el

punto de vista temporal, cualquier otra situación está comprendida, en principio, en el régimen de responsabilidad medioambiental establecido por la referida Directiva.

- 33 Del artículo 17, primer y segundo guión, de la Directiva 2004/35 se desprende que ésta no se aplica a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido antes del 30 de abril de 2007 ni a los que se hayan producido después de dicha fecha cuando se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de la misma.
- 34 Ha de deducirse de ello que la citada Directiva se aplicará a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después del 30 de abril de 2007 cuando los referidos daños se deriven de actividades realizadas con posterioridad a dicha fecha o anteriormente pero que no hubiera concluido antes de la misma.
- 35 En virtud del artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones del órgano jurisdiccional nacional y del Tribunal de Justicia, éste sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma del Derecho de la Unión a partir de los hechos que le indique el órgano jurisdiccional nacional. De lo anterior se desprende que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento regulado en dicho artículo, sino al órgano jurisdiccional nacional aplicar a medidas o a situaciones nacionales las normas del Derecho de la Unión cuya interpretación ha facilitado el Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 11 de septiembre de 2008, CEPSA, C-279/06, Rec. p. I-6681, apartado 28).
- 36 Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base de los hechos que sólo a él compete apreciar, si en los litigios principales los daños a los que se refieren las medidas reparadoras del medio ambiente adoptadas por las autoridades nacionales competentes están comprendidos dentro de una de las situaciones contempladas en el apartado 34 de la presente sentencia.

- 37 Si dicho órgano jurisdiccional concluyera que la Directiva 2004/35 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.
- 38 A este respecto, en el artículo 174 CE se señala que la política de la Comunidad Europea 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 Comunidad en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 175 CE confía al Consejo de la Unión Europea la tarea de decidir qué acción debe emprenderse en su caso en procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, apartados 57 y 58).
- 39 Habida cuenta de que el artículo 174 CE, que contiene el principio de quien contamina paga, se dirige a la acción de la Comunidad, 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 los litigios principales, adoptada en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental cuando no sea aplicable alguna normativa comunitaria adoptada sobre la base del artículo 175 CE, que cubra específicamente la situación de que se trate.
- 40 Dado que el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que, por una parte, la Directiva 2004/35 es aplicable *ratione temporis* a los asuntos principales y, por otra, se reúnen los requisitos de aplicación *ratione materiae* de dicha Directiva, en particular, los precisados en los apartados 53 a 59 de la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-378/08, Rec. p. I-1919), procede abordar las cuestiones prejudiciales del siguiente modo.

Sobre las modalidades de adopción de medidas reparadoras en el sentido de la Directiva 2004/35

— Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- ⁴¹ Las demandantes en el litigio principal alegan, esencialmente, que en el sistema de la Directiva 2004/35 la determinación de las medidas reparadoras del medio ambiente ha de hacerse a propuesta de los operadores interesados o, cuanto menos, tras haberlos consultado. De ello resulta que la autoridad competente no puede modificar unilateralmente y sin consultar a los referidos operadores las medidas reparadoras de daños medioambientales ya aceptadas por dicha autoridad, y ello tanto más por cuanto que las medidas reparadoras iniciales ya han comenzado a ejecutarse y permitirían alcanzar el objetivo de reparar el medio ambiente y eliminar todo riesgo grave de incidencia negativa sobre la salud humana.
- ⁴² Por otro lado, al determinar de las medidas reparadoras del medio ambiente, la autoridad competente debe hacer un análisis de los costes y beneficios de las medidas previstas, así como de su viabilidad técnica en la medida en que únicamente pueden tomarse en consideración las «opciones reparadoras razonables», es decir, que no sean desproporcionadas y se basen en las «mejores técnicas disponibles». Por último, dicha autoridad también debe tener en cuenta los posibles daños que las propias medidas de reparación podrían causar al medio ambiente y a la salud de las personas.
- ⁴³ El Gobierno italiano considera que su normativa es conforme con el artículo 7 de la Directiva 2004/35, puesto que la autoridad competente puede imponer no sólo medidas reparadoras conformes con las previstas en el anexo II de la citada Directiva, sino también medidas más severas, eventualmente diferentes de las adoptadas a propuesta de los operadores interesados y tras un debate contradictorio. En los litigios

principales, no se incumplen en absoluto las exigencias de la referida Directiva por el hecho de que no se haya producido tal debate sobre las medidas adoptadas posteriormente por la referida autoridad.

- ⁴⁴ La Comisión considera que, aún admitiendo que la Directiva 2004/35 sea aplicable a los litigios principales, ésta no se opone a una intervención unilateral por parte de la autoridad competente. Entiende que los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 2, de dicha Directiva atribuyen a tal autoridad una amplia facultad de apreciación en la determinación de las medidas reparadoras del medio ambiente apropiadas, dado que se prevé que su determinación únicamente se hará «si fuese necesario con la cooperación del operador correspondiente». Afirma que el anexo II de la citada Directiva no prevé formas específicas e imperativas de reparación ni modalidades procesales particulares a estos efectos y se limita a determinar los criterios y los objetivos que han de alcanzarse con la elección de las medidas más adecuadas.
- ⁴⁵ La Comisión añade que, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/35 permite a los Estados miembros mantener o adoptar disposiciones más rigurosas en materia de responsabilidad medioambiental y ello en las condiciones previstas en el artículo 176 CE. Si bien según el artículo 7, apartado 4, de la misma Directiva, la autoridad competente debe invitar «a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas reparadoras a presentar sus observaciones y las tendrá en cuenta», la Comisión considera que, no obstante, la referida autoridad no está vinculada por tales observaciones, siempre que las modalidades elegidas, en el sentido del anexo II de la referida Directiva, permitan alcanzar los objetivos medioambientales establecidos por la citada Directiva.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

- ⁴⁶ 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. Habida cuenta del conocimiento que se supone tiene el operador en lo relativo a la naturaleza del daño causado al medio ambiente por su actividad, tal sistema puede permitir la rápida determinación y la ejecución de medidas reparadoras del medio ambiente adecuadas.

47 De este modo, se desprende del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2004/35 que, cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador ha de informar sin demora a la autoridad competente y adoptará, en particular, todas las medidas reparadoras necesarias de conformidad con el artículo 7 de dicha Directiva.

48 No obstante, a tenor del citado artículo 6, apartado 2, la referida autoridad puede en cualquier momento exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias, darle las instrucciones a las que deberá ajustarse para ejecutar dichas medidas o bien, en último lugar, adoptar por sí misma tales medidas.

49 Además, a tenor del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/35, la autoridad competente decide qué medidas reparadoras deben aplicarse de acuerdo con el anexo II de la citada Directiva y ello si fuese necesario con la cooperación del operador correspondiente.

50 Según el artículo 11 de la referida Directiva, en cualquier caso corresponderá en último lugar a la autoridad competente determinar qué medidas reparadoras han de adoptarse de acuerdo con el anexo II de dicha Directiva.

51 En tales circunstancias, ha de considerarse, como señaló la Abogado General en los puntos 141 y 142 de sus conclusiones, que la autoridad competente también puede modificar, incluso de oficio, es decir al margen de una propuesta inicial del operador,

medidas reparadoras del medio ambiente adoptadas anteriormente. En efecto, dicha autoridad puede, en particular, declarar en la práctica la necesidad de una acción complementaria a la que ya se ha adoptado o llegar a la conclusión de que las medidas inicialmente adoptadas resultan ser ineficaces y que son necesarias otras medidas para reparar una determinada contaminación medioambiental.

- 52 A este respecto, se desprende del vigésimo cuarto considerando de la Directiva 2004/35 que, en la aplicación y el cumplimiento de medios efectivos que tienen por objeto aplicar el régimen de responsabilidad medioambiental previsto en dicha Directiva, deben salvaguardarse los intereses legítimos de los operadores afectados y de las demás partes interesadas.
- 53 Mientras que en el artículo 7, apartado 4, de la referida Directiva se obliga siempre a la autoridad competente a invitar, en particular, a las personas en cuyos terrenos hayan de ejecutarse medidas reparadoras a presentar sus observaciones que tendrá en cuenta, ese artículo 7, en particular, su apartado 2, no contiene una fórmula análoga en lo referente al operador afectado por la medida reparadora que la referida autoridad pretende imponerle.
- 54 No obstante, el principio de contradicción, cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia, obliga a la autoridad pública a oír a los interesados antes de adoptar una decisión que les afecte (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2007, Land Oberösterreich y Austria/Comisión, C-439/05 P y C-454/05 P, Rec. p. I-7141, apartado 35 y la jurisprudencia citada).
- 55 En tales circunstancias, si bien en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/35 no se menciona expresamente que el operador interesado tenga un derecho a ser oído, ha de admitirse que dicha disposición no puede interpretarse en el sentido de que la

autoridad competente no está obligada a oír a dicho operador al determinar las medidas reparadoras, incluidas las del artículo 6, apartado 2, letras c) y d), de la citada Directiva.

- 56 De ello resulta que, a fin de modificar sustancialmente las medidas reparadoras del medio ambiente que la autoridad competente ya ha aprobado, modificaciones que ésta está facultada para adoptar en virtud de la Directiva 2004/35, el artículo 7, apartado 2, de la misma obliga a la referida autoridad a oír a los operadores a los que se impongan tales medidas, salvo cuando la urgencia de la situación medioambiental exija una actuación inmediata por parte de la autoridad competente. Por otro lado, de conformidad con el apartado 4, de ese mismo artículo 7, dicha autoridad debe invitar, en particular, a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas reparadoras a presentar sus observaciones y las tendrá en cuenta.
- 57 Por lo que respecta a los datos que procede tener en cuenta en el procedimiento de ejecución de las medidas reparadoras necesarias, se desprende de los artículos 7, apartado 2, y 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35 que corresponde a la autoridad competente evaluar la importancia del daño y determinar qué medidas reparadoras han de adoptarse de acuerdo con el anexo II de dicha Directiva.
- 58 En el anexo II de la Directiva 2004/35 se establece un marco común que ha de seguir la autoridad competente a fin de elegir las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño medioambiental. En el punto 1.3.1 de dicho anexo se indica que las opciones reparadoras «deberían valorarse utilizando las mejores tecnologías disponibles», atendiendo a una serie de criterios que se precisan en ese mismo punto.
- 59 El legislador de la Unión no ha definido de manera precisa y detallada la metodología exacta que ha de seguir la autoridad competente en la determinación de las medidas reparadoras, en particular, por el hecho de que, como se desprende del vigésimo cuarto considerando de la Directiva 2004/35, para cumplir la función que se le ha

atribuido en el sistema de dicha Directiva, la referida autoridad competente debe disponer de la facultad discrecional apropiada para evaluar la importancia de los daños y determinar qué medidas reparadoras deben adoptarse. No obstante, el anexo II de la misma Directiva enumera a estos efectos determinados elementos que el referido legislador considera pertinentes y que, por lo tanto, ha de tener en cuenta la autoridad competente sin que se indiquen las consecuencias a las que la referida autoridad debe llegar en un caso concreto de contaminación.

- ⁶⁰ A este respecto, cuando la autoridad competente deba efectuar, en el marco de las funciones que le atribuye la referida Directiva, evaluaciones complejas, la facultad de apreciación de que goza se aplica igualmente, en cierta medida, a la constatación de los hechos en que se basa su actuación [véanse, por analogía, las sentencias de 29 de octubre de 1980, *Roquette Frères/Consejo*, 138/79, Rec. p. 3333, apartado 25; de 21 de enero de 1999, *Upjohn*, C-120/97, Rec. p. I-223, apartado 34, y de 15 de octubre de 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Rec. p. I-10035, apartado 62].
- ⁶¹ Además, en tales circunstancias, la autoridad competente tiene la obligación de examinar minuciosa e imparcialmente, en el ejercicio de dicho poder, todos los elementos relevantes del asunto de que se trate (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14, y de 6 de noviembre de 2008, *Países Bajos/Comisión*, C-405/07 P, Rec. p. I-8301, apartado 56).
- ⁶² En tales circunstancias, cuando se plantea la cuestión de la elección entre diferentes opciones reparadoras –lo que sucede cuando la autoridad competente pretende modificar medidas reparadoras que ya había adoptado anteriormente– incumbe a la autoridad competente, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/35, en relación con el punto 1.3.1 de su anexo II, evaluar cada una de las referidas opciones, en particular, sobre la base de los criterios enumerados en ese mismo punto.

- 63 De este modo, cuando la autoridad competente pretenda modificar sustancialmente las medidas reparadoras de daños medioambientales que han sido adoptadas tras un procedimiento contradictorio llevado a cabo en colaboración con los operadores interesados y cuya ejecución ha sido comenzada o acabada, es decir, en caso de cambio de la opción reparadora, dicha autoridad está, en principio, obligada a tener en cuenta los criterios previstos en el punto 1.3.1 del anexo II de la Directiva 2004/35 y, por otro lado, de conformidad con el artículo 11, apartado 4, de ésta, debe indicar, en la decisión que adopte a este respecto, los motivos exactos en los que se basa su elección así como, en su caso, los que justifiquen que no era necesario hacer un examen detallado a la vista de los referidos criterios o que éste no pudo efectuarse debido, por ejemplo, a la urgencia de la situación medioambiental.
- 64 En particular, la autoridad competente debe velar por que la opción finalmente seguida permita efectivamente alcanzar los mejores resultados desde el punto de vista medioambiental, sin exponer por ello a los correspondientes operadores a gastos manifiestamente desproporcionados en comparación con los que debían haber soportado en el marco de la primera opción seguida por dicha autoridad. Sin embargo, tales consideraciones no tienen razón de ser, cuando ésta pueda demostrar que la opción inicialmente seguida ha resultado de todos modos inadecuada para reparar, rehabilitar o reemplazar los recursos naturales dañados o los servicios deteriorados en el sentido del artículo 2, apartado 11, de la Directiva 2004/35.
- 65 Por último, un Estado miembro no puede invocar de manera eficaz el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/35, a saber, la persecución de la misma finalidad de protección medioambiental que la prevista en la Directiva (véase la sentencia de 14 de abril de 2005, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, C-6/03, Rec. p. I-2753, apartado 41), en una situación en la que mantiene o adopta normas o autoriza una práctica permitiendo a la autoridad competente eximirse, por una parte, de la obligación de respetar el derecho de los operadores a ser oídos y de la de invitar a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas reparadoras a presentar sus observaciones y, por otra, de la obligación de llevar a cabo un examen detallado de las posibles opciones reparadoras del medio ambiente.

- 66 En efecto, por un lado, el derecho de los operadores a ser oídos y el de las personas cuyas tierras estén afectadas por las medidas reparadoras a presentar observaciones son constitutivos de una protección mínima garantizada por la Directiva 2004/35, que no puede cuestionarse razonablemente. Por otro lado, una decisión relativa a la elección de una opción reparadora del medio ambiente, adoptada por la autoridad competente sin haber llevado a cabo un examen detallado de la situación a la vista de los criterios enunciados en el punto 1.3.1 del anexo II de la Directiva 2004/35, puede conducir, incumpliendo los objetivos de ésta, a una evaluación inadecuada de la importancia de los daños y/o de las medidas reparadoras que han de adoptarse.
- 67 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las dos primeras cuestiones que los artículos 7 y 11, apartado 4, de la Directiva 2004/35, en relación con el anexo II de dicha Directiva, deben interpretarse en el sentido de que la autoridad competente está facultada para modificar sustancialmente las medidas reparadoras de daños medioambientales que han sido adoptadas tras un procedimiento contradictorio llevado a cabo en colaboración con los operadores interesados y cuya ejecución ha comenzado o acabado. No obstante, para adoptar tal decisión:
- dicha autoridad deberá oír a los operadores a los que se impongan tales medidas, salvo cuando la urgencia de la situación medioambiental exija una actuación inmediata por parte de la autoridad competente;
  - la referida autoridad también habrá de invitar, en particular, a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse tales medidas a presentar sus observaciones y las tendrá en cuenta, y
  - dicha autoridad deberá tener en cuenta los criterios previstos en el punto 1.3.1 del anexo II de la Directiva 2004/35 e indicar, en su decisión, los motivos exactos en los que se basa su elección, así como, en su caso, los que justifiquen que no era necesario hacer un examen detallado a la vista de los referidos criterios

o que éste no pudo efectuarse debido, por ejemplo, a la urgencia de la situación medioambiental.

Sobre la tercera cuestión

- ⁶⁸ Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si la Directiva 2004/35 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente supeditar el ejercicio del derecho de los operadores a los que se dirigen las medidas reparadoras del medio ambiente a utilizar sus tierras a la condición de que ejecuten los trabajos que se les exigen y ello aunque las referidas tierras no estén afectadas por dichas medidas al haber sido objeto de medidas de «saneamiento» anteriores o no haber sido jamás contaminadas.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- ⁶⁹ Las demandantes en el litigio principal sostienen que, cuando un terreno ha sido objeto de un «saneamiento» o no ha sido jamás contaminado, la autoridad competente no tiene facultad alguna para supeditar el uso de dicho terreno a la ejecución de medidas reparadoras del medio ambiente relativas a otro sitio, en el caso de autos, el frente marino y su subsuelo. Opinan que tal práctica restringiría excesivamente su derecho de propiedad por lo que sería contraria al principio de proporcionalidad. El interés mismo de un operador en que se ejecute una medida reparadora del medio ambiente sería precisamente la perspectiva de retomar la actividad productiva en su tierra. Además, los terrenos de las demandantes en el litigio principal ya se descontaminaron o no fueron jamás contaminados. Por último, dichas restricciones se les habrían impuesto a pesar de haber procedido espontáneamente a los trabajos de restablecimiento de sus terrenos y de no ser responsables de la contaminación de que se trata.

- 70 El Gobierno italiano considera que la práctica de la autoridad competente consistente en supeditar la utilización de los terrenos de las demandantes en el litigio principal a la condición de que éstas ejecuten medidas reparadoras del medio ambiente es totalmente legítima y compatible con la normativa de la Unión. Tal práctica responde igualmente al principio de cautela, dado que, si los operadores interesados pueden utilizar las áreas saneadas sin restricciones, podrían crear otras infraestructuras industriales, lo cual constituiría un obstáculo infranqueable para la ejecución de las medidas reparadoras seguidas por la referida autoridad.
- 71 Según la Comisión, la Directiva 2004/35 no se opone a que la autoridad competente imponga a un operador medidas de «saneamiento» medioambiental y supedite a la ejecución de tales medidas la autorización para que éste use sus tierras no afectadas directamente por la rehabilitación. Sostiene que esas medidas podrían estar incluso excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 72 Con carácter previo, ha de señalarse en primer lugar que, como se desprende de las indicaciones del juez remitente, la contaminación controvertida en los litigios principales reviste un carácter excepcional, tanto por su amplitud como por la gravedad de los perjuicios causados al medio ambiente.
- 73 En segundo lugar, procede recordar que incluso si, como sostienen las demandantes en el litigio principal, sus terrenos no están afectados por las medidas reparadoras de que se trata al haber sido ya objeto de medidas anteriores de «saneamiento» o no haber sido jamás contaminados, no es menos cierto que dichos terrenos son adyacentes al conjunto del litoral objeto de dichas medidas reparadoras y que el ejercicio de

nuevas actividades en los referidos terrenos puede hacer más difícil la descontaminación de todo el área.

- 74 De este modo, como ya se ha señalado en los apartados 37 y 40 de esta sentencia, si el órgano jurisdiccional remitente llegara a la conclusión de que la Directiva 2004/35 no es aplicable *ratione temporis* y/o *ratione materiae* a los litigios 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.
- 75 Si, por el contrario, la referida Directiva fuese aplicable, ha de señalarse que, en el sistema de dicha Directiva, los operadores están sujetos a obligaciones tanto preventivas como reparadoras. Así, en particular en virtud del principio de cautela y como se desprende del segundo considerando de la misma Directiva, dichos operadores están obligados, por una parte, a adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar que se produzca un daño medioambiental.
- 76 Por otra parte, cuando se hayan producido daños medioambientales, como ocurre en los litigios principales, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2004/35 prevé que los operadores han de adoptar, en particular, medidas reparadoras necesarias de conformidad con el artículo 7 de dicha Directiva. En su caso, la autoridad competente dispone de prerrogativas para obligarlos a ello o puede adoptar por sí misma tales medidas.
- 77 En los litigios principales, las demandantes se oponen a las medidas acordadas por las autoridades italianas invocando el hecho de que éstas no se refieren a los terrenos que ellas ocupan, que, por otro lado, ya han sido objeto de saneamiento. No obstante, según esas mismas autoridades, la contaminación que sufre la Rada de Augusta procede de dichos terrenos, dado que se propagó a través del mar.

- 78 En circunstancias excepcionales como las descritas en los apartados 72 y 73 de la presente sentencia, la Directiva 2004/35 debe interpretarse en el sentido de que permite a la autoridad competente exigir a los operadores de los terrenos adyacentes a todo el litoral objeto de medidas reparadoras que ejecuten ellos mismos dichas medidas.
- 79 La Directiva 2004/35 no precisa las modalidades según las que la autoridad competente puede exigir a los operadores correspondientes que adopten las medidas reparadoras que ésta ha determinado. En tales circunstancias, corresponde a cada Estado miembro determinar tales modalidades, que, por una parte, deben estar dirigidas a alcanzar el objetivo de dicha Directiva como viene definido en su artículo 1, a saber, prevenir y reparar los daños medioambientales y, por otro, han de respetar el Derecho de la Unión, en particular, los principios generales del referido Derecho.
- 80 En relación con la violación de su derecho de propiedad que invocan las demandantes, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, el cual, no obstante, no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (sentencias de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, apartado 23; de 11 de julio de 1989, Schröder HS Krafftutter, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 15; de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartado 54, y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartado 355).
- 81 Por lo que respecta a los objetivos de interés general contemplados anteriormente, también se desprende de reiterada jurisprudencia que la protección del medio ambiente forma parte de dichos objetivos (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1985,

ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartado 13; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 8, y de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, apartado 32).

- 82 En tales circunstancias, supeditar el derecho de los operadores correspondientes de utilizar sus terrenos a la condición de que ejecuten las medidas reparadoras necesarias puede estar justificado para obligarlos a adoptar efectivamente tales medidas.
- 83 A este respecto, como alega fundadamente el Gobierno italiano, es legítimo que la autoridad competente adopte, con el objetivo de que se ejecuten las medidas reparadoras del medio ambiente que ha determinado, cualquier medida adecuada para impedir la agravación de la situación medioambiental en el lugar en que se ejecuten las referidas medidas o, en aplicación del principio de cautela, para prevenir la aparición o la reaparición de otros daños medioambientales en las áreas colindantes con las que sean objeto de dichas medidas.
- 84 En efecto, el hecho de supeditar el uso de los terrenos de los operadores correspondientes a que éstos ejecuten medidas reparadoras relativas a áreas colindantes con dichos terrenos, puede parecer necesario para evitar que se desplieguen en los alrededores de esas áreas, cuya rehabilitación es necesaria, otras actividades industriales que puedan agravar los daños de que se trate u obstaculizar su reparación.
- 85 De ello resulta que corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar a este respecto si en los litigios principales la suspensión de determinadas prerrogativas relativas al derecho de propiedad que los operadores tienen sobre sus terrenos se justifica por el objetivo de impedir la agravación de la situación medioambiental en

el lugar en que se ejecutan las medidas reparadoras del medio ambiente, a saber, la Rada o, en aplicación del principio de cautela, por el objetivo de prevenir la aparición o reaparición de otros daños medioambientales en los referidos terrenos adyacentes a todo el litoral objeto de esas medidas reparadoras.

- ⁸⁶ No obstante, ha de examinarse si tales medidas permitidas por la normativa nacional no rebasan los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2008, Industria Lavorazione Carni Ovine, C-534/06, Rec. p. I-4129, apartado 25, y de 11 de junio de 2009, Nijemeisland, C-170/08, Rec. p. I-5127, apartado 41).
- ⁸⁷ A este respecto, es forzoso declarar que, de conformidad con la Directiva 2004/35, los operadores correspondientes están obligados a ejecutar las medidas reparadoras determinadas por la autoridad competente y que ésta tiene que poder obligarlos a ello.
- ⁸⁸ Es cierto que, de conformidad con los artículos 6, apartado 2, letra e), y 8, apartado 2, párrafo primero, de la referida Directiva, la autoridad competente puede adoptar por sí misma las medidas reparadoras necesarias y recuperar los costes de tales medidas mediante el embargo de bienes inmuebles u otras garantías adecuadas.
- ⁸⁹ Sin embargo, ha de señalarse que se trata aquí de una posibilidad que se brinda a la autoridad competente, que puede preferir obligar a los operadores correspondientes a ejecutar las medidas reparadoras necesarias antes que ejecutarlas por sí misma.

- 90 Además, el daño causado a la propiedad de dichos operadores se limita a su derecho de usar sus terrenos y permanece temporal en el sentido de que, en cuanto hayan ejecutado las medidas reparadoras impuestas por las autoridades competentes, podrán recuperar el pleno disfrute de las prerrogativas que implican sus derechos de propiedad.
- 91 En tales circunstancias, las referidas medidas de la autoridad competente no se exceden de lo que es necesario para alcanzar el objetivo fundamental de la Directiva 2004/35 de prevenir y reparar los daños medioambientales, lo que implica que, en el caso de autos, los operadores correspondientes ejecuten las medidas reparadoras determinadas por dicha autoridad.
- 92 Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión que, en circunstancias como las que concurren en los litigios principales, la Directiva 2004/35 no se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente supeditar el ejercicio, por parte de los operadores a los que van dirigidas las medidas reparadoras del medio ambiente, del derecho a utilizar sus terrenos a la condición de que ejecuten los trabajos que éstas exijan y ello aunque los referidos terrenos no estén afectados por esas medidas al haber sido objeto de medidas de «saneamiento» anteriores o no haber sido jamás contaminados. No obstante, tal medida ha de justificarse por el objetivo de impedir la agravación de la situación medioambiental en el lugar en que se ejecutan las referidas medidas o, en aplicación del principio de cautela, por el objetivo de prevenir la aparición o reaparición de otros daños medioambientales en los referidos terrenos de los operadores, adyacentes a todo el litoral objeto de las citadas medidas reparadoras.

Costas

- 93 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 (Gran Sala) declara:

- 1) **Los artículos 7 y 11, apartado 4, de la Directiva 2004/35 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, en relación con el anexo II de dicha Directiva, deben interpretarse en el sentido de que la autoridad competente está facultada para modificar sustancialmente las medidas reparadoras de daños medioambientales que han sido adoptadas tras un procedimiento contradictorio llevado a cabo en colaboración con los operadores interesados y cuya ejecución ha comenzado o acabado. No obstante, para adoptar tal decisión:**
  - **dicha autoridad deberá oír a los operadores a los que se impongan tales medidas, salvo cuando la urgencia de la situación medioambiental exija una actuación inmediata por parte de la autoridad competente;**

  - **la referida autoridad también habrá de invitar, en particular, a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse tales medidas a presentar sus observaciones y las tendrá en cuenta, y**

  - **dicha autoridad deberá tener en cuenta los criterios previstos en el punto 1.3.1 del anexo II de la Directiva 2004/35 e indicar, en su decisión, los motivos exactos en los que se basa su elección, así como, en su caso, los que justifiquen que no era necesario hacer un examen detallado a la vista de los referidos criterios o que éste no pudo efectuarse debido, por ejemplo, a la urgencia de la situación medioambiental.**

- 2) **En circunstancias como las que concurren en los litigios principales, la Directiva 2004/35 no se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente supeditar el ejercicio, por parte de los operadores a los que van dirigidas las medidas reparadoras del medio ambiente, del derecho a utilizar sus terrenos a la condición de que ejecuten los trabajos que éstas exijan y ello aunque los referidos terrenos no estén afectados por esas medidas al haber sido objeto de medidas de «saneamiento» anteriores o no haber sido jamás contaminados. No obstante, tal medida ha de justificarse por el objetivo de impedir la agravación de la situación medioambiental en el lugar en que se ejecutan las referidas medidas o, en aplicación del principio de cautela, por el objetivo de prevenir la aparición o reaparición de otros daños medioambientales en los referidos terrenos de los operadores, adyacentes a todo el litoral objeto de las citadas medidas reparadoras.**

Firmas