

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 2 de diciembre de 2014 (\*)

«Incumplimiento de Estado — Directivas 75/442/CEE, 91/689/CEE y 1999/31/CE — Gestión de residuos — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento — No ejecución — Artículo 260 TFUE, apartado 2 — Sanciones pecuniarias — Multa coercitiva — Cantidad a tanto alzado»

En el asunto C-196/13,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, presentado el 16 de abril de 2013,

Comisión Europea, representada por las Sras. D. Recchia, A. Alcover San Pedro y E. Sanfrutos Cano, 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. Fiengo, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (Ponente), C. Vajda, y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de junio de 2014;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de septiembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), en la que el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 86), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32) (en lo sucesivo, «Directiva 75/442»), del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20), y del artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1).

— Condene a la República Italiana a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 256 819,2 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) desde el día en que se dicte la presente sentencia.

— Condene a la República Italiana a abonar a la Comisión una cantidad a tanto alzado cuya cuantía resulte de multiplicar la cantidad diaria de 28 089,6 euros por el número de días en que haya continuado la infracción desde el día de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) hasta la fecha en que se dicte la presente sentencia.

— Condene en costas a la República Italiana.

Marco jurídico

Directiva 75/442

2 A tenor del artículo 1 de la Directiva 75/442:

«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 [...]

[...]

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

3 El artículo 8 de esta Directiva obligaba a los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos, o bien los entregara a un recolector privado o público o a una empresa que efectuara las operaciones previstas en los anexos II A o II B de dicha Directiva, o bien se ocupara él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la misma Directiva.

4 El artículo 9, apartado 1, de la Directiva 75/442 preveía que, a efectos de la aplicación, en particular, de su artículo 4, cualquier establecimiento o empresa que efectuara operaciones de eliminación de residuos debía obtener una autorización de la autoridad competente encargada de aplicar las disposiciones de dicha Directiva. El artículo 9, apartado 2, de la misma Directiva precisaba que esas autorizaciones podrían, o bien concederse por un período determinado, renovarse y estar sujetas a condiciones y obligaciones, o bien denegarse, en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no fuera aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente.

5 La Directiva 75/442 fue derogada y sustituida por 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), que, a su vez, fue derogada y sustituida por 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). Los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442 se recogen, en esencia, en los artículos 13, 15, 23 y 36, apartado 1, de la Directiva 2008/98.

Directiva 91/689

6 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689 disponía:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para asegurar que, en todos los lugares en que se viertan (descarguen) residuos peligrosos, dichos residuos se registren y se identifiquen.»

7 Dicha Directiva fue derogada por la Directiva 2008/98. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689 se recoge, en esencia, en el artículo 35, apartados 1 y 2, de la Directiva 2008/98.

## Directiva 1999/31

8 El artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31 dispone:

«Los Estados miembros tomarán medidas para que los vertederos a los que se haya concedido autorización o que ya estén en funcionamiento en el momento de la transposición de la presente Directiva no puedan seguir funcionando a menos que cumplan los siguientes requisitos [...]:

a) en el período de un año a partir de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18 [es decir, como muy tarde el 16 de julio de 2002], la entidad explotadora de un vertedero elaborará y someterá a la aprobación de la autoridad competente un plan de acondicionamiento del mismo, que incluya los datos enumerados en el artículo 8 y cualquier medida correctora que la entidad explotadora juzgue necesaria con el fin de cumplir los requisitos de la presente Directiva, a excepción de aquellos que figuran en el punto 1 del anexo I;

b) una vez presentado el plan de acondicionamiento, las autoridades competentes adoptarán una decisión definitiva sobre la posibilidad de continuar las operaciones, sobre la base de dicho plan de acondicionamiento y de lo dispuesto en la presente Directiva. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cerrar lo antes posible, con arreglo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 7 y en el artículo 13, las instalaciones que no hayan obtenido, de conformidad con el artículo 8, autorización para continuar sus actividades;

c) sobre la base del plan aprobado de acondicionamiento del vertedero, la autoridad competente autorizará las obras necesarias y fijará un período transitorio para la realización del plan de acondicionamiento. Cualquier vertedero existente deberá cumplir los requisitos de la presente Directiva con excepción de aquellos que figuran en el punto 1 del anexo I dentro de un plazo de ocho años a partir de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18 [es decir, como muy tarde, el 16 de julio de 2009].»

9 Según el artículo 18, apartado 1, de esta Directiva, los Estados miembros habían de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella a más tardar el 16 de julio de 2001, es decir, dos años después de la fecha de su entrada en vigor, y habrían de informar inmediatamente de ello a la Comisión.

### Sentencia Comisión/Italia

10 En su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), dictada el 26 de abril de 2007, el Tribunal de Justicia estimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 2226 CE, tras apreciar que la República Italiana había incumplido de forma generalizada y persistente las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442; del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689, y del artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a dichas disposiciones.

### Procedimiento administrativo previo

11 En el marco de un control de la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), la Comisión pidió a las autoridades italianas, mediante escrito de 8 de mayo de 2007, que describieran las medidas que habían adoptado para ejecutar dicha sentencia. El 11 de junio de 2007, tuvo lugar en Bruselas una reunión entre los servicios de la Comisión y las autoridades italianas, durante la cual estas últimas se comprometieron a facilitar a la Comisión la lista actualizada de las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha sentencia.

12 Mediante escritos de 10 de julio de 2007, 26 de septiembre de 2007, 31 de octubre de 2007 y 26 de noviembre de 2007, las autoridades italianas presentaron en particular el ordenamiento sancionador nacional en materia de gestión de los residuos y determinadas iniciativas relativas a esta gestión, así como una síntesis, región por región, de la situación de

los lugares enumerados en el informe del Corpo Forestale dello Stato (administración nacional de bosques; en lo sucesivo, «CFS») del año 2002.

13 Considerando que la República Italiana le había comunicado de manera incompleta las medidas adoptadas para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), la Comisión dirigió a esta última un escrito de requerimiento el 1 de febrero de 2008, en el que la instó a presentar sus observaciones al respecto en un plazo de dos meses. Entre el 10 de abril de 2008 y el 26 de mayo de 2008, dicho Estado miembro comunicó a la Comisión, en varias ocasiones, nuevos datos relativos a cada una de las regiones italianas y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano, así como información sobre el nuevo sistema nacional de vigilancia del territorio.

14 En una reunión celebrada en Bruselas el 24 de septiembre de 2008 y en un escrito de 12 de noviembre de 2008, la Comisión criticó el contenido de la información comunicada por la República Italiana. Tras haber examinado los diversos documentos que dicho Estado miembro le envió seguidamente, la Comisión le dirigió, con arreglo al artículo 228 CE, apartado 2, un dictamen motivado el 26 de junio de 2009, en el que llegaba a la conclusión de que persistía el incumplimiento generalizado apreciado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

15 A petición de la República Italiana, el plazo concedido a ésta por la Comisión para responder a ese dictamen motivado se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2009. La Comisión recibió el 1 de octubre de 2009 la respuesta de dicho Estado miembro. Tras esta respuesta, el referido Estado miembro le comunicó, entre el 13 de octubre de 2009 y el 19 de febrero de 2013, otros documentos actualizados relativos a la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

16 En primer lugar, en vista de los documentos transmitidos por la República Italiana, la Comisión estimó que dicho Estado miembro no había adoptado aún todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), en la medida en que 218 emplazamientos situados en el territorio de 18 de las 20 regiones italianas no se ajustaban a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 de la Directiva 75/442. En segundo lugar, la Comisión dedujo de la existencia de esos 218 emplazamientos ilegales que necesariamente habían de existir emplazamientos que funcionaban sin haber obtenido una autorización, contraviniendo el artículo 9 de esta Directiva. En tercer lugar, la Comisión consideró que 16 de esos 218 emplazamientos irregulares contenían residuos peligrosos sin que en ellos se respetasen las exigencias del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. Por último, la Comisión estimó que la República Italiana no había acreditado que cinco de los vertederos existentes a fecha de 16 de julio de 2001 hubieran sido objeto de un plan de acondicionamiento o de una medida de cierre definitivo conforme al artículo 14 de la Directiva 1999/31.

17 Por considerar que la República Italiana no había adoptado, en el plazo impuesto en el dictamen motivado, tras su prórroga por parte de la Comisión, todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), la Comisión interpuso el presente recurso el 16 de abril de 2013.

#### Incidencias producidas en el curso del presente procedimiento

18 Mediante escrito de 10 de abril de 2014, el Tribunal de Justicia pidió a la República Italiana y a la Comisión que presentaran, a más tardar el 16 de mayo de 2014, información actualizada sobre la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). Debían especificarse asimismo los nuevos vertederos identificados después del año 2002 mencionados por las partes en sus escritos.

19 En su respuesta, la República Italiana elaboró una síntesis actualizada de las intervenciones efectuadas en los 218 emplazamientos a que se refería la Comisión en su escrito de recurso. El referido Estado miembro ofreció igualmente una lista de 71 nuevos emplazamientos que, según él, aunque no se enumeraban en el informe del CFS del año 2002, resultaban afectados por los cargos de la Comisión.

20 Por su parte, la Comisión afirmó, en primer lugar, en su respuesta a la solicitud de información del Tribunal de Justicia y en la vista, que, según los datos más recientes de los que disponía, 198 emplazamientos aún no eran conformes al artículo 4 de la Directiva 75/442 y que, de ellos, dos tampoco se ajustaban a los artículos 8 y 9 de dicha Directiva y catorce no eran conformes al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. Seguidamente, de la información intercambiada durante una reunión entre las autoridades italianas y la Comisión celebrada el 23 de mayo de 2014 resulta, según esta última, que únicamente dos vertederos siguen sin ajustarse al artículo 14 de la Directiva 1999/31. Por último, ningún nuevo emplazamiento identificado por las autoridades italianas es objeto del presente recurso.

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

21 La República Italiana impugna la admisibilidad del presente recurso, primeramente, sosteniendo que las fuentes de información en que se apoya la Comisión para fundamentar su recurso, en particular, los informes del CFS y las declaraciones efectuadas por dicho Estado miembro durante los encuentros informales con la Comisión, no permiten fundamentar un recurso con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, en la medida en que las sanciones pecuniarias que pueden imponerse en el marco de tal procedimiento se refieren a incumplimientos específicos de cada vertedero ilegal.

22 En segundo lugar, el referido Estado miembro reprocha a la Comisión haber ampliado el ámbito del presente recurso teniendo en cuenta en la apreciación de las medidas que las autoridades italianas habían de adoptar en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, nuevos emplazamientos que no figuran en el informe del CFS.

23 En tercer lugar, aduce que, mediante una nota de 14 de junio de 2011 dirigida a la República Italiana, la Comisión resumió el objeto del litigio de manera distinta a la reflejada en la redacción del dictamen motivado, de modo que debería haber emitido un nuevo dictamen motivado.

24 En cuarto lugar, la República Italiana alega que la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) no hace ninguna referencia a insuficiencias de las que adolezca la legislación italiana y que la Comisión no ha identificado las disposiciones específicas de esta legislación que considera inadecuadas. A falta de tales indicaciones, la República Italiana afirma hallarse imposibilitada para defenderse y, a su entender, el recurso es inadmisibile. Aduce que, en cualquier caso, la aplicación de la normativa nacional de que se trata se ve dificultada por la complejidad de la situación que ha de subsanarse.

25 En quinto lugar, la República Italiana estima que ha demostrado siempre la mayor diligencia para remediar el incumplimiento apreciado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). Dicho Estado miembro pide, por tanto, que no se acoja el presente recurso.

26 Por su parte, la Comisión recuerda, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ya declaró, en su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), que el informe del CFS podía considerarse una fuente valiosa de información a efectos de la incoación de un procedimiento por infracción y que las discusiones al respecto, durante las reuniones entre la Comisión y las autoridades italianas, se desarrollaron sobre la base de ese documento.

27 En segundo lugar, la Comisión sostiene que es perfectamente legítimo tener en cuenta, en la fase de la ejecución de la sentencia, otros emplazamientos irregulares conocidos por las administraciones competentes en la medida en que tales emplazamientos forman parte del incumplimiento generalizado y persistente apreciado en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

28 En tercer lugar, aduce que la nota de 14 de junio de 2011 simplemente presentaba la situación tal como había evolucionado desde el envío del dictamen motivado. Por tanto, no era necesario dirigir un nuevo dictamen motivado a la República Italiana.

29 En cuarto lugar, sostiene que es fundamental que la República Italiana disponga de un marco legislativo apropiado para una buena gestión de los residuos. A este respecto, señala que las propias autoridades italianas consideraron que una modificación legislativa permitiría la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

30 En quinto lugar, la Comisión alega que las autoridades italianas únicamente comenzaron a presentarle información coherente y creíble después de haber recibido el dictamen motivado.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

31 Por cuanto no atañe a la admisibilidad del recurso de la Comisión, procede desestimar la alegación de la República Italiana relativa al valor probatorio de los elementos en los que se ha apoyado la Comisión en el marco del presente asunto, en particular, el informe del CFS y las declaraciones de dicho Estado miembro.

32 En lo que concierne a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la República Italiana basada en la mención de nuevos emplazamientos irregulares en el escrito de recurso de la Comisión, procede señalar que el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, constituye un peculiar trámite judicial de ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia, es decir, un procedimiento de ejecución. Por consiguiente, sólo pueden tratarse en el marco de éste los incumplimientos de las obligaciones que incumben al Estado miembro en virtud de los Tratados que el Tribunal de Justicia ha considerado fundados con arreglo al artículo 258 TFUE (véase la sentencia Comisión/Alemania, C-95/12, EU:C:2013:676, apartado 23).

33 No obstante, en el presente caso, cabe recordar que, en su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), el Tribunal de Justicia apreció un incumplimiento generalizado y persistente basándose no sólo en el informe del CFS del año 2002, sino también en otros elementos de información, tales como informes elaborados por comisiones parlamentarias de investigación nacionales o documentos oficiales procedentes, en particular, de las autoridades regionales. En estas circunstancias, en la medida en que la República Italiana se limita a reprochar a la Comisión haberse referido a determinados emplazamientos en el marco del presente recurso, pese a no figurar en el informe del CFS, debe desestimarse dicha alegación, pues tales emplazamientos han de considerarse necesariamente comprendidos en el incumplimiento generalizado y persistente apreciado con ocasión del primer recurso con arreglo al artículo 226 CE (actualmente artículo 258 TFUE) (véase, por analogía, en el marco de un recurso con arreglo al artículo 226 CE, la sentencia Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartados 37 a 39).

34 En lo que atañe a la conclusión que la República Italiana extrae de la nota de 14 de junio de 2011, según la cual la Comisión amplió el objeto del litigio frente al del dictamen motivado, es jurisprudencia reiterada que, dado que la Comisión está obligada a precisar en el dictamen motivado emitido en aplicación del artículo 228 CE, apartado 2, los aspectos concretos en los que el Estado miembro no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento, el objeto de litigio no puede ampliarse a obligaciones no contempladas en el dictamen motivado, so pena de constituir un vicio sustancial de forma en cuanto a la regularidad del procedimiento (véase la sentencia Comisión/Portugal, C-457/07, EU:C:2009:531, apartado 60).

35 Pues bien, en el presente caso, como señaló la Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, es preciso constatar que la República Italiana no acredita que las obligaciones a que se refiere el dictamen motivado emitido en el marco del presente asunto hayan sido modificadas por dicha nota. Procede por consiguiente desestimar la causa de inadmisión relativa a esta misma nota.

36 Además, al afirmar la necesidad de que la República Italiana modifique su legislación a efectos de la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), la Comisión no invoca una obligación cuyo incumplimiento no haya sido apreciado por el Tribunal de Justicia en esa sentencia, sino que se limita a indicar, a efectos de acreditar el incumplimiento imputado, la

naturaleza de las medidas que, según la Comisión, dicho Estado miembro debe adoptar para atenerse a dicha sentencia.

37 Respecto a la alegación según la cual la República Italiana cooperó con la Comisión a lo largo del procedimiento, basta señalar que, si bien esta circunstancia, suponiéndola acreditada, puede ser tomada en consideración a la hora de establecer sanciones pecuniarias, carece de efecto en cuanto a la admisibilidad del recurso.

38 Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que el recurso es admisible.

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

39 La Comisión estima, en vista de los datos transmitidos por las autoridades italianas en su respuesta de 1 de octubre de 2009 y de los complementarios incluidos en una nota de 30 de octubre de 2009, que, al término de la prórroga del plazo fijado en el dictamen motivado, todo el territorio de la República Italiana, a excepción de la región del Valle de Aosta, tenía entre 368 y 422 emplazamientos no conformes a los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 74/442. Entre 15 y 23 de ellos que contenían residuos peligrosos tampoco se ajustaban a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. La Comisión explica que, según estos datos, las labores de saneamiento o rehabilitación estaban, según los emplazamientos, o bien inacabadas, o bien únicamente programadas, o bien aún sin planear. Otros emplazamientos habían sido objeto de incautación.

40 La Comisión sostiene que la República Italiana habría debido llevar a cabo medidas estructurales de carácter general y duradero para remediar el incumplimiento generalizado y persistente apreciado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). A su entender, la constatación de un incumplimiento de esta naturaleza pone de manifiesto que el sistema sancionador previsto por la normativa nacional era inadecuado y, por lo demás, llevó a las autoridades nacionales a prever su reforma a efectos de la ejecución de dicha sentencia.

41 En la vista, la Comisión precisó que el desacuerdo entre las partes atañe a las obligaciones derivadas del artículo 4 de la Directiva 75/442 y no al número de emplazamientos ilegales. En virtud de este artículo 4, párrafo primero, la República Italiana no sólo ha de retirar los residuos y dejar de utilizar los lugares en cuestión como vertederos, sino también evaluar, en relación con cada emplazamiento, si son necesarias medidas de valorización. De este modo, si bien el artículo 4 de esta Directiva exige a los Estados miembros, en su párrafo segundo, adoptar las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos, tales medidas no bastan para cumplir las obligaciones derivadas de su primer párrafo. Pues bien, según la información disponible en la fecha de la vista, las operaciones de saneamiento y/o de rehabilitación de esos emplazamientos, localizados en casi todas las regiones italianas, aún estaban en curso.

42 Por lo que respecta al artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31, la Comisión sostiene que, al término de la prórroga del plazo fijado en el dictamen motivado, al menos 93 vertederos existentes a 16 de julio de 2001, situados en más de diez regiones, no respondían a las exigencias de dicho artículo. Según las respuestas de las autoridades italianas al dictamen motivado, en relación con determinados emplazamientos, no se había presentado ni aprobado ningún plan de acondicionamiento ni se había adoptado aún ninguna medida definitiva en cuanto a su clausura o cierre. Respecto a otros emplazamientos, los datos facilitados eran incompletos o poco claros, de modo que, por ejemplo, no se ofrecía la prueba de que determinados vertederos hubieran sido clausurados o cerrados al término del plazo fijado en el dictamen motivado. En relación con otros vertederos, ni siquiera se ofreció información alguna.

43 Por el contrario, la República Italiana afirma haber adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

44 En primer lugar, aduce que las autoridades nacionales aplicaron medidas de seguridad en todos los emplazamientos y que el artículo 4 de la Directiva 75/442 no impone una obligación de rehabilitación o de saneamiento de las instalaciones. A continuación, señala que no ha quedado acreditada ninguna infracción de los artículos 8 y 9 de la Directiva 75/442 puesto que la totalidad de los 218 emplazamientos que el recurso considera irregulares en la fecha de la interposición de éste estaba inactiva al término del plazo establecido en el dictamen motivado. Alega, además, que la mayoría de esos lugares estaban saneados o en trámite de ser nuevamente destinados a los usos tradicionales del suelo. Añade, por último, que los vertederos que según la Comisión no eran conformes al artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31 estaban cerrados, de modo que dicha disposición ya no les era aplicable.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

45 Con carácter preliminar, debe recordarse que, toda vez que el Tratado FUE ha suprimido la fase de emisión de un dictamen motivado en el procedimiento por incumplimiento regulado en el apartado 2 del artículo 260 TFUE, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al apartado 1 del artículo 260 TFUE es la del vencimiento del plazo fijado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de aquella disposición (véase la sentencia Comisión/España, C-184/11, EU:C:2014:316, apartado 35 y jurisprudencia citada).

46 No obstante, cuando el procedimiento por incumplimiento se ha iniciado en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, y se ha emitido un dictamen motivado antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esto es, el 1 de diciembre de 2009, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento es la del vencimiento del plazo señalado en dicho dictamen motivado (véase la sentencia Comisión/España, C-184/11, EU:C:2014:316, apartado 36 y jurisprudencia citada).

47 En el presente asunto, puesto que la Comisión envió el dictamen motivado el 26 de junio de 2009 con arreglo al artículo 228 CE, apartado 2, la fecha de referencia para apreciar la existencia del incumplimiento es la del vencimiento, tras su prórroga por parte de la Comisión, del plazo fijado en dicho dictamen motivado, es decir, el 30 de septiembre de 2009.

48 Por lo demás, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento como éste, le corresponde a la Comisión facilitar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para determinar el estado de ejecución por parte de un Estado miembro de una sentencia por incumplimiento. Dado que la Comisión ha aportado elementos suficientes que muestran la persistencia del incumplimiento, corresponde al Estado miembro de que se trata impugnar de forma sustancial y detallada los datos presentados y las consecuencias derivadas de ellos (véase la sentencia Comisión/Italia, C-119/04, EU:C:2006:489, apartado 41 y jurisprudencia citada).

49 En primer lugar, por lo que se refiere a las imputaciones de la Comisión basadas en la infracción de las disposiciones de la Directiva 75/442, procede examinar sucesivamente las alegaciones relativas a los artículos 4, 8 y 9 de esta Directiva.

50 En lo que atañe, primeramente, a la imputación relativa a la infracción del artículo 4 de la Directiva 75/442, la Comisión sostiene que la observancia de dicho artículo exige no sólo cerrar o hacer seguros los emplazamientos, sino también sanear los antiguos emplazamientos ilegales.

51 A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó, en el apartado 37 de su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), que, aun cuando el artículo 4, párrafo primero, de la Directiva 75/442 no especifica el contenido concreto de las medidas que deban adoptarse para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente, no deja de ser cierto que dicha disposición obliga a los Estados miembros en cuanto al objetivo que debe alcanzarse, dejándoles un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas (véanse igualmente, en este sentido, las sentencias Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartado 168; Comisión/Portugal, C-37/09, EU:C:2010:331, apartado 35, y Comisión/Grecia, C-600/12, EU:C:2014:2086, apartado 51). Por tanto, en principio, no cabe deducir directamente

de la discrepancia de una situación de hecho con los objetivos fijados en el artículo 4, párrafo primero, de esta Directiva que el Estado miembro afectado haya incumplido necesariamente las obligaciones que ésta le impone. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una degradación significativa del medio ambiente durante un período prolongado, sin que intervengan las autoridades competentes, pone de manifiesto, en principio, que los Estados miembros han sobrepasado el margen de apreciación que les confiere este precepto (véanse igualmente en este sentido, en particular, las sentencias Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartado 169; Comisión/Portugal, EU:C:2010:331, apartado 36, y Comisión/Grecia, EU:C:2014:2086, apartado 52).

52 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de declarar, por un lado, que la degradación del medio ambiente es inherente a la presencia de residuos en un vertedero, sin importar la naturaleza de los residuos de que se trate, y, por otro lado, que el mero hecho de cerrar un vertedero o de recubrir los residuos con tierra y escombros no puede bastar para considerar cumplidas las obligaciones que establece en particular el artículo 4 de la Directiva 75/442 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, EU:C:2010:331, apartado 37).

53 En estas circunstancias, procede desestimar la alegación de la República Italiana según la cual las medidas de cierre y de seguridad de los emplazamientos a que se refiere la Comisión en el marco del presente recurso, suponiéndolas acreditadas, bastan para atenerse a las exigencias establecidas en el artículo 4 de la Directiva 75/442. Por el contrario, como acertadamente aduce la Comisión y expone la Abogado General en los puntos 65 y 66 de sus conclusiones, un Estado miembro está también obligado, en virtud de ese artículo 4, a comprobar la necesidad de sanear los antiguos emplazamientos ilegales y, en su caso, sanearlos.

54 Es preciso añadir que las visitas y las inspecciones de los vertederos ilegales efectuadas por las autoridades italianas así como los informes a que dieron lugar ponen de manifiesto que la República Italiana era plenamente consciente del riesgo que tales vertederos representan para la salud del hombre y para el medio ambiente. Asimismo, tal como subraya la Abogado General en el punto 67 de sus conclusiones, la República Italiana ha facilitado información, a lo largo del presente asunto, acerca del saneamiento de los vertederos. Por tanto, dicho Estado miembro no puede alegar su desconocimiento de que la ejecución completa de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) implicaba también la adopción de medidas relativas al saneamiento de los vertederos controvertidos.

55 En el presente caso, consta que, en determinados lugares, las labores de saneamiento aún estaban en curso o no habían comenzado en la fecha de vencimiento de la prórroga del plazo fijado en el dictamen motivado. En relación con otros lugares, la República Italiana no ofrece ningún dato que permita determinar la fecha en la que las operaciones de saneamiento habrán, en su caso, de llevarse a cabo. En estas circunstancias, es preciso estimar que las labores de saneamientos necesarias para los emplazamientos a que se refiere la Comisión no habían concluido al término de la prórroga del plazo fijado en el dictamen motivado.

56 Se deduce de cuanto antecede que la imputación de la Comisión basada en una infracción persistente del artículo 4 de la Directiva 75/442 es fundada.

57 Por lo que respecta, seguidamente, a la imputación relativa a la infracción del artículo 8 de la Directiva 75/442, cabe recordar que dicho artículo, que garantiza especialmente la aplicación del principio de acción preventiva, establece que incumbe a los Estados miembros comprobar que el poseedor de residuos los entregue a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe operaciones de eliminación o de valorización de residuos o que el poseedor de residuos se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de esta Directiva (véase la sentencia Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartado 179 y jurisprudencia citada).

58 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que no se cumple una obligación de esa índole cuando un Estado miembro se limita a ordenar la incautación del vertedero ilegal y a instar un procedimiento penal contra el operador de dicho vertedero (véanse, en particular, las

sentencias Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartado 182 y jurisprudencia citada, así como Comisión/Portugal, EU:C:2010:331, apartado 55).

59 En el presente asunto, la República Italiana no sostiene en modo alguno que, a falta de una valorización o de una eliminación de los residuos de que se trata por parte de su poseedor, tales residuos hayan sido entregados a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe esas operaciones. Dicho Estado miembro únicamente alega que los emplazamientos controvertidos estaban cerrados en la fecha del vencimiento de la prórroga del plazo establecido en el dictamen motivado y que las sanciones penales previstas en la materia por el Derecho italiano son adecuadas.

60 De ello se sigue que, al término de esa prórroga, la República Italiana seguía sin cumplir la obligación específica que le impone el artículo 8 de la Directiva 75/442 y que procede estimar la imputación de la Comisión relativa a la infracción de dicho artículo.

61 A continuación, en lo que atañe a la imputación relativa a la infracción del artículo 9 de la Directiva 75/442, es preciso recordar de inmediato que este artículo impone a los Estados miembros obligaciones de resultado que están formuladas de forma clara e inequívoca, en virtud de las cuales las empresas o establecimientos que efectúen operaciones de eliminación de residuos en el territorio de dichos Estados han de hallarse en posesión de una autorización. Corresponde, por tanto, a los Estados miembros velar por que el régimen de autorizaciones establecido por la Directiva se aplica efectivamente y se cumple, en particular, mediante la realización de los controles adecuados a estos efectos y garantizando el cese y la sanción efectivos de las operaciones efectuadas sin autorización (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartados 116 y 117).

62 Además, cabe señalar que, como se desprende de su propio tenor, el objetivo del régimen de autorizaciones a que se refiere el artículo 9 de esta Directiva consiste en permitir la aplicación correcta del artículo 4 de ésta, en particular garantizando que las operaciones de eliminación efectuadas al amparo de tales autorizaciones cumplan los diversos requisitos establecidos por este último artículo (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartados 118 y 131).

63 De ello se sigue que el mero hecho de clausurar un vertedero, al igual que no basta para atenerse a las obligaciones resultantes de los artículos 4 y 8 de la Directiva 75/442, tampoco basta para cumplir la obligación derivada del artículo 9 de esta Directiva.

64 En el presente asunto, la República Italiana se limita a afirmar, también respecto a la infracción del artículo 9 de la Directiva 75/442 que se le imputa, que todos los emplazamientos a que se refiere la Comisión estaban cerrados al término del plazo fijado. Por lo demás, dicho Estado miembro reconoce en sus escritos que los operadores de determinados emplazamientos nunca han dispuesto de una autorización en el sentido del referido artículo. De ello resulta que, en la fecha de vencimiento de la prórroga del plazo establecido en el dictamen motivado, la República Italiana seguía incumpliendo su obligación derivada de dicho artículo, de modo que procede estimar la imputación de la Comisión relativa a este mismo artículo.

65 En segundo lugar, por lo que respecta a la imputación relativa a la infracción del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689, los Estados miembros, según esta disposición, deben tomar las medidas necesarias para asegurar que, en todos los lugares en que se viertan residuos peligrosos, dichos residuos se registren y se identifiquen.

66 Del propio tenor literal de esta disposición resulta que los Estados miembros tienen la obligación de registrar e identificar de manera sistemática cada uno de los residuos peligrosos vertidos en su territorio, de modo que se garantice, conforme al objetivo enunciado en el sexto considerando de dicha Directiva, que la eliminación y recuperación de residuos peligrosos se controle lo más plenamente posible (sentencia Comisión/Grecia, C-163/03, EU:C:2005:226, apartado 63).

67 En el presente caso, basta señalar que la República Italiana no ha alegado, y aún menos acreditado, que, al término de la prórroga del plazo impuesto en el dictamen motivado, hubiera

procedido al registro y a la identificación exhaustivos de cada uno de los residuos peligrosos vertidos en los vertederos a que se refería la Comisión con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. Por consiguiente, en esa fecha, la República Italiana seguía sin garantizar el cumplimiento de la obligación derivada de esta disposición.

68 En tercer lugar, en lo que atañe a la imputación relativa a la infracción del artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1993/31, es preciso recordar que el Estado miembro que autoriza la explotación de un vertedero sin que un plan de acondicionamiento haya sido previamente sometido a la aprobación de las autoridades competentes y aprobado incumple la obligación que le incumbe en virtud de esta disposición (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Eslovaquia, EU:C:2013:271, apartados 34 a 39).

69 En el presente caso, procede señalar que la República Italiana no afirma en modo alguno que se hayan presentado ante la autoridad competente planes de acondicionamiento en el sentido del artículo 14 de la Directiva 1999/31 para los emplazamientos de que se trata. Este Estado miembro se limita a alegar que todos los vertederos a los que se hace referencia en el contexto de la infracción del mencionado artículo estaban cerrados al término del plazo impuesto en el dictamen motivado. Ahora bien, tal como se desprende de los escritos de dicho Estado miembro, algunos de esos vertederos se abrieron sin autorización y no se adoptó respecto a ellos ninguna medida formal de cierre. En estas circunstancias, es preciso estimar que, en esa fecha, la República Italiana seguía incumpliendo también las obligaciones resultantes del artículo 14, letras a) a c), de esta Directiva.

70 A la luz de cuanto antecede, debe estimarse que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, en la fecha de vencimiento del plazo impuesto en el dictamen motivado, tras su prórroga por parte de la Comisión, todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

Sobre las sanciones pecuniarias

Alegaciones de las partes

71 La Comisión solicita que se ordene el abono, a la vez, de una multa coercitiva y de una cantidad a tanto alzado por considerar que la mera imposición de una multa coercitiva con arreglo al artículo 260 TFUE no bastaría para incitar a los Estados miembros a ejecutar sin demora sus obligaciones a raíz de la constatación de incumplimientos con arreglo al artículo 258 TFUE.

72 En cuanto al importe de las referidas multa coercitiva y cantidad a tanto alzado, la Comisión se basa en su Comunicación de 13 de diciembre de 2005, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» [SEC(2005) 1658], en su versión actualizada por la Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2012, titulada «Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y de las multas coercitivas que la Comisión propondrá al Tribunal de Justicia en los procedimientos por incumplimiento» [C(2012) 6106 final].

73 En el presente caso, la Comisión considera que una multa coercitiva de 256 819,20 euros por día se ajusta a las circunstancias. Señala que ese importe es el resultado de multiplicar una cuantía de base de 640 euros al día, un coeficiente de gravedad de 8 en una escala del 1 al 20, un coeficiente de duración de 3 en una escala del 1 al 3 y un factor fijo, denominado factor «n», que refleja al mismo tiempo la capacidad de pago de la República Italiana y el número de votos de que dispone en el Consejo de la Unión Europea, es decir, 16,72.

74 Respecto a la gravedad de la infracción, la Comisión recuerda, en primer lugar, la importancia de las disposiciones en cuestión, que constituyen un instrumento fundamental a efectos de proteger la salud del hombre y el medio ambiente. En vista de la especial importancia del artículo 4 de la Directiva 75/442 (Comisión/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356), el hecho de que determinados emplazamientos se ajusten en lo sucesivo a los artículos 8 y 9 de esta Directiva no puede tener más que una escasa influencia en la sanción que el Tribunal

de Justicia ha de imponer. A su entender, es preciso recordar también que el Tribunal de Justicia apreció en su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) que la República Italiana había incumplido sus obligaciones «de forma generalizada y persistente».

75 En segundo lugar, la Comisión pone de relieve los efectos de la infracción en los intereses públicos y privados, en particular los olores nauseabundos y el ruido que producen los vertidos de los residuos, la contaminación del medio ambiente, los riesgos de que esta contaminación repercuta en la salud humana y la alteración de los paisajes naturales.

76 La Comisión aduce, en tercer lugar, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de eliminación de los residuos es reiterada y que las disposiciones infringidas tienen, por tanto, un alcance claro e inequívoco.

77 En cuarto lugar, señala que, aunque la situación haya mejorado considerablemente desde el inicio del procedimiento, cuando se contabilizaron 5 031 emplazamientos ilegales, es preciso tener en cuenta que la República Italiana ha sido objeto de otros procedimientos por infracción relativos tanto a la gestión de los residuos como a otros ámbitos, algunos de los cuales han concluido con sentencias que declaraban la existencia de un incumplimiento.

78 En lo que atañe a la duración de la infracción, la Comisión recuerda que transcurrieron 65 meses entre el 26 de abril de 2007, fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), y el 24 de octubre de 2012, fecha de la decisión de la Comisión de interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

79 La Comisión sugiere que el importe de la multa coercitiva evolucione de manera decreciente en función de los progresos realizados por la República Italiana en cuanto a la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). El método de cálculo de esta multa coercitiva consiste en enumerar los emplazamientos ilegales existentes, contando dos veces aquellos que contienen residuos peligrosos, y dividir después el importe de la multa coercitiva entre el número así obtenido. De este modo, el importe de la multa coercitiva disminuiría en función de cada emplazamiento regularizado. En vista de la evolución constante de la situación de los emplazamientos ilegales en Italia, la Comisión propone calcular la multa coercitiva sobre una base semestral.

80 Por lo demás, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista acerca de la eficacia de una multa coercitiva de carácter decreciente en el contexto de una considerable divergencia de posturas de las partes, la Comisión alega que su desacuerdo con la República Italiana se refiere a la cuestión de cuáles son las medidas que dicho Estado miembro ha de adoptar para atenerse al artículo 4 de la Directiva 75/442. En estas circunstancias, la Comisión está convencida de que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia confirme, mediante la presente sentencia, la interpretación propuesta por la Comisión respecto a ese artículo 4, la República Italiana respetaría esta sentencia y seguiría facilitándole datos relativos a las medidas adoptadas en relación con cada emplazamiento.

81 Respecto al importe de la cantidad a tanto alzado, la Comisión propone que se determine aplicando el método de cálculo consistente en multiplicar un importe de base fijado en 210 euros por día, en un primer momento, por un coeficiente de gravedad y un factor «n», cuyos valores respectivos de 8 y 16,72 son idénticos a los propuestos para el cálculo de la multa coercitiva, y, en un segundo momento, por el número de días durante los cuales ha subsistido el incumplimiento. De este modo, el importe de la cantidad a tanto alzado debería ser igual al resultado de la multiplicación de 28 089,60 euros por el número de días transcurridos desde la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) y la de la presente sentencia.

82 Por su parte, la República Italiana señala que la aplicación de sanciones pecuniarias reduciría los recursos destinados por las regiones y las entidades locales a su gestión medioambiental.

83 En lo que atañe a la gravedad de la infracción, la República Italiana sostiene que la importancia del incumplimiento que se le imputa es insignificante en comparación con la del

incumplimiento que dio lugar a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). Además, aduce que las autoridades nacionales no tienen ninguna influencia sobre el incumplimiento reprochado, que resulta de una situación de hecho derivada de comportamientos pasados, lo cual prolonga los plazos necesarios para la regularización de los emplazamientos de que se trata.

84 Respecto a la duración de la infracción, la República Italiana señala que todos los emplazamientos por los que se le imputa una explotación ilícita están inactivos desde hace mucho tiempo.

85 La República Italiana explicó en la vista que no deseaba presentar observaciones sobre la propuesta de la Comisión de imponer una multa coercitiva de carácter decreciente por cuanto dicho Estado miembro discute la propia existencia del incumplimiento imputado.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

##### Observaciones preliminares

86 Procede recordar que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas, tales como la condena al pago de una suma a tanto alzado, en particular, para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, EU:C:2014:316, apartado 58 y jurisprudencia citada).

##### Sobre la multa coercitiva

87 El Tribunal de Justicia, una vez que ha declarado que la República Italiana no ha dado cumplimiento, en el plazo fijado, a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), puede imponer a ese Estado miembro el pago de una multa coercitiva en la medida en que el incumplimiento perdure hasta el momento del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 96 y jurisprudencia citada).

88 Con objeto de determinar si el incumplimiento que se le imputa a la República Italiana ha perdurado hasta el referido examen, procede evaluar las medidas que, según dicho Estado miembro, se adoptaron con posterioridad al vencimiento de la prórroga del plazo establecido en el dictamen motivado.

89 En la vista, la Comisión explicó que existen 200 emplazamientos situados en 18 de las 20 regiones italianas que aún no son conformes con las disposiciones pertinentes. En particular, según dicha institución, 198 emplazamientos no se ajustan todavía al artículo 4 de la Directiva 75/442, y, de ellos, dos tampoco cumplen lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de esta Directiva y catorce, que contienen residuos peligrosos, tampoco se atienen al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. Por lo demás, sólo quedan dos vertederos respecto a los cuales no se ha adoptado un plan o una medida de cierre definitivo, contraviniendo el artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31. Por su parte, la República Italiana siguió discutiendo cualquier infracción de tales disposiciones repitiendo, en esencia, alegaciones contenidas en sus escritos de contestación y de réplica, en particular la relativa a que el artículo 4 de la Directiva 75/442 no impone ninguna obligación de saneamiento de los emplazamientos ilegales y la relativa a que todos los emplazamientos a que se refiere la Comisión están inactivos desde hace mucho tiempo. Este Estado miembro también adujo que no había conseguido localizar uno de los dos emplazamientos señalados en relación con los artículos 8 y 9 de la Directiva 75/442, concretamente el de Altamura-Sgarrone, situado en la localidad de Matera (Basilicata), debido a que dicho emplazamiento había sido incorrectamente identificado por el CFS.

90 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, tal como se ha expuesto en los apartados 50 a 63 de la presente sentencia y contrariamente a lo que alega la República Italiana, que, para cumplir las obligaciones resultantes de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442, no basta con cerrar todos los emplazamientos de que se trata. En lo que atañe,

concretamente, al emplazamiento de Altamura-Sgarrone, cabe señalar que, en los documentos anexos a su escrito de contestación, la República Italiana facilitó información sobre medidas de saneamiento previstas en relación con ese emplazamiento. Hasta la fase de dúplica dicho Estado miembro no hizo referencia a una confusión entre ese y otro emplazamiento, añadiendo asimismo que el municipio de Altamura no se encuentra en la región de Basilicata, sino en la de Apulia. Pues bien, estas indicaciones de la República Italiana, aun suponiéndolas acreditadas, no pueden poner en duda la persistencia del incumplimiento, que no consiste en la existencia de un número determinado de emplazamientos no saneados, sino en la inobservancia de forma generalizada y persistente de las obligaciones resultantes de las mencionadas disposiciones. Por el contrario, las circunstancias que rodean el debate entre las partes ante el Tribunal de Justicia sobre este punto de carácter meramente fáctico no permiten acreditar que se haya puesto fin al incumplimiento reprochado.

91 Seguidamente, la Comisión afirmó, tanto en su respuesta por escrito a las preguntas del Tribunal de Justicia como en la vista, que la República Italiana sigue sin registrar e identificar los residuos peligrosos situados en catorce emplazamientos. A falta de documento alguno obrante en autos que permita concluir que existe tal registro, ha de estimarse que dicho Estado miembro continúa asimismo, en relación con estos emplazamientos, incumpliendo la obligación derivada del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689.

92 Por último, en lo que atañe a los dos vertederos considerados no conformes al artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31, basta señalar que la República Italiana no ha puesto de manifiesto, en relación con tales vertederos, que se hayan presentado o aprobado planes de acondicionamiento o se haya adoptado una decisión definitiva de cierre.

93 Habida cuenta de lo anterior, procede estimar que numerosos emplazamientos situados en casi todas las regiones italianas siguen sin haberse adecuado a las disposiciones de que se trata y que, por tanto, el incumplimiento imputado a la República Italiana perdura hasta el momento del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.

94 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que la condena de la República de Italia al pago de una multa coercitiva constituye un medio financiero apropiado para incitarle a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento apreciado y para asegurar la ejecución completa de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

95 En cuanto al importe y la forma de esta multa coercitiva, conforme a reiterada jurisprudencia, corresponde al Tribunal de Justicia, en ejercicio de su facultad de apreciación, fijar la multa coercitiva de manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, sea proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Luxemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, apartado 46 y jurisprudencia citada). Las propuestas de la Comisión sobre la multa coercitiva no vinculan al Tribunal de Justicia y sólo constituyen una base de referencia útil. Del mismo modo, directrices como las contenidas en las Comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, sino que contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando dicha institución hace propuestas al Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 116 y jurisprudencia citada). En efecto, en el marco de un procedimiento basado en el artículo 260 TFUE, apartado 2, relativo a un incumplimiento persistente por parte de un Estado miembro pese a que ese mismo incumplimiento ya ha sido apreciado con ocasión de una primera sentencia dictada en virtud del artículo 226 CE o del artículo 258 TFUE, el Tribunal de Justicia debe conservar la libertad para fijar la multa coercitiva impuesta en un importe y en la forma que considere adecuados para incitar a ese Estado miembro a poner fin a la inejecución de las obligaciones derivadas de esa primera sentencia del Tribunal de Justicia.

96 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que tal sanción debe fijarse en función del grado de presión que fuere necesario para incitar al Estado miembro infractor a ejecutar una sentencia por incumplimiento y modificar su comportamiento para poner fin a la infracción reprochada (sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 117 y jurisprudencia citada).

97 Por tanto, en el marco de la apreciación del Tribunal de Justicia, los criterios que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión son, en principio, la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados así como la urgencia que hubiere en incitar al Estado miembro interesado a cumplir sus obligaciones (sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 119 y jurisprudencia citada).

98 Por lo que se refiere a la gravedad de la infracción, debe señalarse que la obligación de eliminar los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente forma parte de los objetivos mismos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, tal como resulta del artículo 191 TFUE. En particular, el incumplimiento de las obligaciones que resultan del artículo 4 de la Directiva 75/442 puede, por la propia naturaleza de estas obligaciones, poner directamente en peligro la salud humana y perjudicar al medio ambiente, y debe considerarse, por tanto, especialmente grave (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Grecia, EU:C:2000:356, apartado 94).

99 El incumplimiento de la obligación de asegurar que, en todos los lugares en que se viertan residuos peligrosos, dichos residuos se registren y se identifiquen, prevista en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689, debe igualmente considerarse grave, en la medida en que el cumplimiento de esta obligación constituye un requisito necesario para alcanzar plenamente los objetivos contemplados en el artículo 4 de la Directiva 75/442 (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Grecia, EU:C:2000:356, apartado 95), tanto más cuanto que, como señala la Comisión, tales residuos suponen, por su propia naturaleza, un riesgo más elevado para la salud humana y para el medio ambiente.

100 Además, tal como subraya la Comisión, el hecho de que el presente asunto se refiera a la inejecución de una sentencia relativa a una práctica de naturaleza generalizada y persistente viene a reforzar la gravedad del incumplimiento de que se trata.

101 Si bien es verdad que la República Italiana, como ésta afirma, ha hecho progresos importantes desde la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) para reducir el número de emplazamientos no conformes a las disposiciones pertinentes, no es menos cierto que, tal como alega la Comisión, los progresos constatados desde el vencimiento de la prórroga del plazo impuesto en el dictamen motivado se han realizado con mucha lentitud y que aún existe un número considerable de emplazamientos ilegales situados en casi todas las regiones italianas.

102 Por su parte, la duración de la infracción debe evaluarse teniendo en cuenta el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos, y no la fecha en la que la Comisión interpone su recurso ante él (sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 120 y jurisprudencia citada).

103 En el caso de autos, según se desprende de los apartados 90 a 93 de la presente sentencia, la República Italiana no ha podido demostrar que haya cesado el incumplimiento declarado en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). Por tanto, procede estimar que dicho incumplimiento continúa desde hace más de siete años, lo que constituye una duración considerable.

104 En cuanto a la capacidad de pago de la República Italiana, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que es oportuno tener en cuenta la evolución reciente del producto interior bruto de un Estado miembro según se manifiesta en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, apartado 78).

105 Con objeto de determinar la forma de la multa coercitiva impuesta en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, corresponde al Tribunal de Justicia tener en cuenta diversos factores relacionados tanto con la naturaleza del incumplimiento en cuestión como con las

circunstancias del asunto de que se trata. Tal como se ha expuesto en el apartado 95 de la presente sentencia, la forma de la multa coercitiva, al igual que el importe de las sanciones pecuniarias, está sujeta a la libre apreciación del Tribunal de Justicia, que no se halla en modo alguno vinculado por las propuestas de la Comisión a este respecto.

106 En lo que atañe a la propuesta de la Comisión de imponer una multa coercitiva de carácter decreciente, es preciso señalar que, aunque para garantizar la ejecución completa de la sentencia del Tribunal de Justicia la multa coercitiva debe exigirse en su totalidad hasta que el Estado miembro haya adoptado todas las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento apreciado, en determinados casos concretos cabe prever una sanción que tenga en cuenta los posibles progresos realizados por el Estado miembro en la ejecución de sus obligaciones (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/España, C-278/01, EU:C:2003:635, apartados 43 a 51; Comisión/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, apartados 47 a 55, y Comisión/Bélgica, C-533/11, EU:C:2013:659, apartados 73 y 74).

107 En las circunstancias del caso de autos y habida cuenta, en particular, de los datos comunicados al Tribunal de Justicia por la República Italiana y por la Comisión, el Tribunal de Justicia estima que procede imponer una multa coercitiva de carácter decreciente. Por tanto, es preciso determinar el modo de cálculo de esta multa coercitiva, así como su periodicidad.

108 Por lo que se refiere a esta última cuestión, conforme a la propuesta de la Comisión, procede determinar la multa coercitiva decreciente en función de una base semestral, con el fin de permitir a la Comisión apreciar el avance de las medidas de ejecución de la sentencia (EU:C:2007:250), habida cuenta de la situación prevalente al terminar el período en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartado 54).

109 Asimismo, tal como propone la Comisión, procede exigir el pago de una multa coercitiva cuyo importe se reduzca progresivamente en proporción al número de emplazamientos regularizados conforme a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), contabilizando doblemente los emplazamientos que contengan residuos peligrosos (véanse, por analogía, las sentencias Comisión/España, EU:C:2003:635, apartado 50, y Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartado 52).

110 A la luz de lo anterior, el Tribunal de Justicia estima oportuno, en ejercicio de su facultad de apreciación, fijar una multa coercitiva semestral de 42 800 000 euros, de la cual se deducirá un importe proporcional al número de emplazamientos regularizados conforme a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) al término del semestre considerado, contabilizando doblemente los emplazamientos que contengan residuos peligrosos.

111 A efectos del cálculo de la reducción de la multa coercitiva exigible cada semestre vencido a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia, la Comisión únicamente habrá de tener en cuenta las pruebas de la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) que se le hayan comunicado antes de que concluya el semestre en cuestión.

112 Habida cuenta de todo lo anterior, procede condenar a la República Italiana a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», a partir del día de pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que se ejecute la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), una multa coercitiva semestral calculada, en lo que atañe al primer semestre tras el referido pronunciamiento, al término de ese semestre, a partir de un importe inicial fijado en 42 800 000 euros, del que se deducirá un importe de 400 000 euros por cada uno de los emplazamientos con residuos peligrosos que se regularice conforme a esa sentencia y un importe de 200 000 euros por cada uno de los demás emplazamientos regularizado conforme a dicha sentencia. En relación con todos los demás semestres, la multa coercitiva devengada cada semestre se calculará, al término de éste, a partir del importe de la multa coercitiva fijado para el semestre precedente, efectuando las mismas deducciones en función de las regularizaciones de los emplazamientos a que se refiere la infracción constatada, llevadas a cabo durante el semestre de que se trate.

Sobre la cantidad a tanto alzado

113 Es oportuno recordar previamente que, en el ejercicio de la facultad de apreciación que se le confiere en el ámbito considerado, el Tribunal de Justicia está habilitado para imponer acumulativamente una multa coercitiva y una suma a tanto alzado (sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 140 y jurisprudencia citada).

114 La condena al pago de una suma a tanto alzado y la fijación de la cuantía eventual de dicha suma deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de los elementos pertinentes, relativos tanto a las características del incumplimiento constatado como al comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y, en caso afirmativo, la cuantía de ésta (véase la sentencia Comisión/España, EU:C:2014:316, apartado 60 y jurisprudencia citada).

115 En el presente litigio, es preciso tener en cuenta el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que han desembocado en el incumplimiento apreciado y, en particular, el elevado número de emplazamientos que aún incumplen el Derecho de la Unión. Asimismo, como señaló la Abogado General en el punto 188 de sus conclusiones, aparte de que el presente asunto trae causa de la inexecución de la sentencia Comisión (EU:C:2007:250), el Tribunal de Justicia ha conocido de más de 20 asuntos en materia de residuos que han concluido con la declaración del incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión.

116 Pues bien, tal repetición de comportamientos ilícitos de un Estado miembro, en un sector específico de la acción de la Unión, constituye un indicador de que para prevenir efectivamente la repetición en el futuro de infracciones análogas del Derecho de la Unión es preciso adoptar una medida disuasoria, como la condena al pago de una suma a tanto alzado (véase la sentencia Comisión/España, EU:C:2014:316, apartado 78 y jurisprudencia citada).

117 En estas circunstancias, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar el importe de dicha suma a tanto alzado de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada a la infracción cometida (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Grecia, C-369/07, EU:C:2009:428, apartado 146).

118 Entre los factores pertinentes a este respecto figuran elementos como la gravedad de la infracción apreciada y el tiempo que ésta duró desde la fecha en que se dictó la sentencia que la constató (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartado 94), así como la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (véase la sentencia Comisión/España, EU:C:2014:316, apartado 80).

119 En lo que atañe a estos factores, las circunstancias que han de tenerse en cuenta resultan en particular de las consideraciones que figuran en los apartados 98 a 104 de la presente sentencia. A este respecto, procede recordar especialmente que la infracción de que se trata es de naturaleza generalizada y persistente, que los emplazamientos a los que cabe atribuir dicha infracción se hallan en casi todas las regiones italianas y que determinados emplazamientos contienen residuos peligrosos que presentan un riesgo elevado para la salud humana y para el medio ambiente.

120 Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia considera que una justa apreciación de las circunstancias del caso de autos permite fijar en 40 millones de euros la cuantía de la suma a tanto alzado que debe abonar la República Italiana.

121 En consecuencia, procede condenar a la República Italiana a pagar a la Comisión una suma a tanto alzado de 40 millones de euros en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea».

Costas

122 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Italiana y, al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250).
- 2) Condenar a la República Italiana a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», a partir del día de pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que se ejecute la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), una multa coercitiva semestral calculada, en lo que atañe al primer semestre tras el referido pronunciamiento, al término de ese semestre, a partir de un importe inicial fijado en 42 800 000 euros, del que se deducirá un importe de 400 000 euros por cada uno de los emplazamientos con residuos peligrosos que se regularice conforme a esa sentencia y un importe de 200 000 euros por cada uno de los demás emplazamientos regularizado conforme a dicha sentencia. En relación con todos los demás semestres, la multa coercitiva devengada cada semestre se calculará, al término de éste, a partir del importe de la multa coercitiva fijado para el semestre precedente, efectuando las mismas deducciones en función de las regularizaciones de los emplazamientos a que se refiere la infracción constatada, llevadas a cabo durante el semestre de que se trate.
- 3) Condenar a la República Italiana a pagar a la Comisión una suma a tanto alzado de 40 millones de euros en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea».
- 4) Condenar en costas a la República Italiana.

Firmas

\* Lengua de procedimiento: italiano.

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 2 de diciembre de 2014 (\*)

«Incumplimiento de Estado — Directiva 75/442/CEE — Gestión de residuos — Sentencia del Tribunal de Justicia declarativa de un incumplimiento — No ejecución — Artículo 260 TFUE, apartado 2 — Sanciones pecuniarias — Cantidad a tanto alzado y multa coercitiva»

En el asunto C-378/13,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, el 2 de julio de 2013,

Comisión Europea, representada por las Sras. M. Patakia, E. Sanfrutos Cano y A. Alcover San Pedro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por la Sra. E. Skandalou, en calidad de agente, asistida por el Sr. V. Liogkas, perito, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente; el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente; el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, C. Vajda y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de junio de 2014;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de septiembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado las medidas necesarias que exige la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592), dictada el 6 de octubre de 2005.

— Conmine a la República Helénica a pagar a la Comisión una multa coercitiva propuesta de 71 193,60 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), desde el día en que se dicte sentencia en el presente asunto hasta el día en que se ejecute la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592);

— Conmine a la República Helénica a pagar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de 7 786,80 euros diarios, desde el día en que se dictó la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) hasta el día en que se dicte sentencia en el presente asunto o hasta el día en

que se ejecute la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), si esta ejecución se produce antes.

— Condene en costas a la República Helénica.

#### Marco jurídico

2 A tenor del artículo 4 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32) (en lo sucesivo, «Directiva 75/442»):

«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 [...]

[...]

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

3 El artículo 8 de la Directiva 75/442 obligaba a los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos los remitiese a un recolector privado o público o a una empresa que efectuase las operaciones previstas en los anexos II A o II B de la citada Directiva o se ocupase él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de dicha Directiva.

4 El artículo 9, apartado 1, de la Directiva 75/442 preveía que, a efectos de la aplicación, en concreto, de su artículo 4, cualquier establecimiento o empresa que efectuase operaciones de eliminación de residuos debía obtener una autorización de la autoridad competente encargada de aplicar las disposiciones de dicha Directiva. El artículo 9, apartado 2, de esta misma Directiva precisaba que esas autorizaciones podían, o bien concederse por un período determinado, renovarse y estar sujetas a condiciones y obligaciones, o bien denegarse, en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no fuera aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente.

5 La Directiva 75/442 fue codificada por 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), que posteriormente fue derogada y sustituida por 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). Los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442 se reprodujeron, en esencia, en los artículos 13, 36, apartado 1, 15 y 23 de la Directiva 2008/98.

#### Sentencia Comisión/Grecia

6 A raíz de las denuncias, preguntas e informes del Parlamento Europeo en relación con la existencia de vertederos ilegales y no controlados en Grecia y con el incumplimiento de la Directiva 75/442, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE, recogido actualmente en el artículo 258 TFUE. El 26 de noviembre de 2003, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento al considerar que el plazo establecido en su dictamen motivado de 19 de diciembre de 2002 había expirado sin que la República Helénica hubiera cumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la citada Directiva.

7 La República Helénica no rebatió las imputaciones que se le reprochaban y reconoció que, en febrero de 2004, aún seguían operativos 1 125 lugares de eliminación incontrolada de residuos en su territorio y que el cierre de todos los vertederos ilegales e incontrolados no se preveía hasta el año 2008, es decir, tras la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado.

8 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declaró que el recurso por incumplimiento de que conocía estaba fundado. En el punto 1 del fallo de su sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«[...] que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva [75/442], al no haber adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4, 8 y 9 de la citada Directiva.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9 Tras el pronunciamiento de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), el 6 de octubre de 2005, la Comisión envió a la República Helénica, el 14 de noviembre de 2005, un escrito en el que pedía a dicho Estado miembro que le informara de las medidas que había adoptado para dar cumplimiento a la referida sentencia.

10 La República Helénica, mediante un escrito de 20 de febrero de 2006, informó a la Comisión de que se había modificado el plan nacional de gestión de residuos con objeto de desafectar y rehabilitar los lugares de eliminación incontrolada de residuos (en lo sucesivo, «vertederos ilegales») y sustituirlos por instalaciones apropiadas de gestión de residuos. Asimismo, se estaban modificando o actualizando los planes regionales de gestión de residuos. Igualmente según esta respuesta de las autoridades griegas, a raíz del recuento de los vertederos ilegales y de su clasificación en función de su peligrosidad, el Ministerio de Medio Ambiente, de Ordenación del Territorio y de Obras Públicas había adoptado unas directrices relativas a la elaboración de los estudios de rehabilitación.

11 En de la «reunión paquete» de 6 de abril de 2006, dichas autoridades proporcionaron información sobre los progresos en la realización del programa de desafectación y rehabilitación de los vertederos ilegales y se comprometieron a informar regularmente a la Comisión de los progresos realizados en la aplicación de las medidas que implicaba la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

12 En sus escritos de 29 de mayo de 2006, 25 de octubre de 2006, 2 de febrero de 2007, 21 de mayo de 2007, 25 de septiembre de 2007, 5 de mayo de 2008 y 13 de octubre de 2008, las autoridades griegas informaron a la Comisión de los progresos realizados en la aplicación de las medidas que implicaba dicha ejecución.

13 Mediante escrito de 30 de julio de 2007, la Comisión pidió a las referidas autoridades datos detallados y actualizados sobre la desafectación y rehabilitación de los vertederos ilegales. Además, en respuesta a una petición realizada por la Comisión en la «reunión paquete» de 8 de abril de 2008, dichas autoridades remitieron, mediante escritos de 5 de mayo y 13 de octubre de 2008, unos planes regionales de gestión de residuos relativos a doce regiones.

14 Por último, mediante un escrito de 23 de febrero de 2009 del Ministro Adjunto de Interior y del Presidente de la Comisión interministerial encargada de los proyectos de gestión de residuos, se remitieron a la Comisión dos informes relativos al progreso de los proyectos de gestión de residuos, a saber, la rehabilitación de los vertederos ilegales y su sustitución por instalaciones apropiadas de gestión de residuos.

15 Al estimar que la República Helénica no había dado pleno cumplimiento a la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), la Comisión envió a este Estado miembro, el 15 de abril de 2009, un escrito de requerimiento, conforme al procedimiento establecido en el artículo 228 CE, apartado 2, y que figura actualmente en el artículo 260 TFUE, apartado 2, en el que le ofreció la posibilidad de presentar observaciones en el plazo de dos meses.

16 Las autoridades griegas respondieron a dicho escrito de requerimiento de 15 de abril de 2009 mediante escritos de 2 de junio de 2009, 17 de julio de 2009 y 18 de mayo de 2010.

17 El 29 de octubre de 2010, al considerar que la República Helénica no había procurado que todos los vertederos ilegales que existían en el territorio griego fueran desafectados y

rehabilitados, la Comisión dirigió a ese Estado miembro un escrito de requerimiento complementario, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, en el que de nuevo ofreció a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones en el plazo de dos meses. Según la Comisión, el número de vertederos ilegales que se debía rehabilitar ascendía entonces a 750, de los que 316 aún debían ser desafectados.

18 Los días 27 de julio de 2011, 12 de abril de 2012, 8 de noviembre de 2012 y 5 de abril de 2013, las autoridades griegas enviaron a la Comisión sucesivos informes relativos al progreso de los proyectos de gestión de residuos y, más concretamente, a la rehabilitación de los vertederos ilegales y su sustitución por instalaciones apropiadas de gestión de residuos.

19 Al considerar que seguía existiendo un problema estructural, por lo que se refiere tanto al número de vertederos no controlados como a la falta de un número suficiente de lugares apropiados de eliminación de residuos, y que, en consecuencia, la República Helénica no había ejecutado la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), la Comisión, el 21 de febrero de 2013, decidió interponer el presente recurso.

20 El 18 de junio de 2013, las autoridades griegas remitieron a la Comisión un octavo informe relativo al progreso de los proyectos de gestión de residuos, que mostraba, por lo que respecta a los vertederos ilegales, que 73 de ellos seguían funcionando y que 292 vertederos ilegales, aun cuando no estaban ya operativos, no habían sido rehabilitados.

21 En respuesta a una pregunta plantada por el Tribunal de Justicia, la República Helénica y la Comisión le informaron, los días 13 y 15 de mayo de 2014, respectivamente, de que, de un total de 293 vertederos ilegales, 70 seguían en funcionamiento y 223, si bien habían sido desafectados, aún no habían sido rehabilitados.

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

22 La Comisión sostiene que, en el procedimiento relativo al asunto C-502/03, la República Helénica no había negado la existencia del incumplimiento reprochado como tal y había reconocido la existencia de 2 180 vertederos ilegales en la fase del escrito de requerimiento y de 1 458 vertederos ilegales en la fase del dictamen motivado. Dicha institución señala que, desde el pronunciamiento de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), y más concretamente a partir del año 2009, las autoridades griegas presentaron informes sucesivos relativos al progreso de los proyectos de gestión de residuos, de donde se deduciría que el número de los vertederos ilegales había disminuido, pero que un número importante de ellos seguían en funcionamiento (73) o no habían sido rehabilitados (292) en la fecha en que se remitió el último de dichos informes a la Comisión, antes de la interposición del presente recurso.

23 La República Helénica no rebate la falta de plena ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) como tal y las cifras que ella misma cita corresponden precisamente a las invocadas por la Comisión. Sin embargo, dicho Estado miembro señala que tales cifras no reflejan la dimensión real del problema planteado y subraya que los vertederos ilegales en funcionamiento sólo afectan a alrededor del 5 % de su población, puesto que, en su gran mayoría, ya han sido desafectados y rehabilitados.

24 Por otra parte, la República Helénica alega que, en la práctica, y pese a que inició los procedimientos administrativos necesarios tan pronto como fue posible, tras el pronunciamiento de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), la elaboración y la aplicación de un programa dirigido a la desafectación de todos los vertederos ilegales constituyen operaciones complejas cuya realización inmediata es materialmente imposible, en la medida principalmente en que han de observarse las disposiciones jurídicas de la Unión en materia de contratos públicos. Considera, en esencia, que desplegó todos los medios que podían ser desplegados, habida cuenta de las circunstancias a las que se había enfrentado, y en concreto dada la crisis financiera que redujo significativamente su capacidad para realizar las obras. La República Helénica puso en práctica soluciones provisionales en algunas localidades, tales como el

transporte de residuos a un lugar de vertido sito en otra localidad, a la espera de la construcción de una instalación de vertido legal en las localidades afectadas.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

25 Para determinar si la República Helénica adoptó todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), procede comprobar si garantizó plenamente el cumplimiento de los artículos 4, 8, y 9 de la Directiva 75/442, más concretamente, desafectando y rehabilitando todos los vertederos ilegales que, en el presente caso, son objeto del litigio entre las partes. En efecto, de los apartados 8 y 9 de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) se desprende que el Tribunal de Justicia dedujo la existencia de una infracción de tales artículos de la declaración de que 1 125 lugares de eliminación incontrolada de residuos seguían estando operativos en el territorio griego en febrero de 2004. Por otra parte, ha quedado acreditado en el caso de autos, habida cuenta de la argumentación expuesta por las partes en el marco del presente procedimiento, que el incumplimiento declarado en la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) persistirá en tanto en cuanto no se desafecten y rehabiliten algunos de los vertederos identificados en sus respuestas respectivas de los días 13 y 15 de mayo de 2014 a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia.

26 Es oportuno recordar previamente que, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia acerca del artículo 228 CE, apartado 2, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo a esta disposición se sitúa al término del plazo señalado en el dictamen motivado emitido en virtud de dicha disposición (véanse las sentencias Comisión/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, apartado 30, y Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 66).

27 Toda vez que el Tratado FUE ha suprimido la fase de emisión de un dictamen motivado en el procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, hay que considerar como fecha de referencia para apreciar la existencia de tal incumplimiento la de finalización del plazo fijado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de dicha disposición (sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 67).

28 En el caso de autos, al haber enviado la Comisión un escrito de requerimiento complementario a la República Helénica, conforme al procedimiento establecido en el artículo 260 TFUE, apartado 2, la fecha de referencia mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia es la correspondiente a la de expiración del plazo establecido en dicho escrito, a saber, el 29 de diciembre de 2010. Pues bien, ha quedado demostrado que, en tal fecha, no todos los vertederos de que se trata habían sido desafectados y rehabilitados.

29 Por lo que respecta a la alegación de la República Helénica relativa a las dificultades a la que se enfrentó para desafectar y rehabilitar todos los vertederos ilegales en cuestión, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véanse la sentencia Comisión/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, apartado 87 y jurisprudencia citada, y, en este sentido, la sentencia Comisión/España, C-278/01, EU:C:2003:635, apartado 31). Habida cuenta de esta jurisprudencia, dicha alegación no puede prosperar.

30 En estas circunstancias, procede declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias que exige la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

#### Sobre las sanciones económicas

#### Observaciones preliminares

31 La Comisión propone al Tribunal de Justicia, conforme al artículo 260 TFUE, apartado 2, y sobre la base de la Comunicación de la Comisión de 13 de diciembre de 2005, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» [SEC(2005) 1658], en su versión actualizada por la

Comunicación de la Comisión de 31 de agosto de 2012, titulada «Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y de las multas coercitivas que la Comisión propondrá al Tribunal de Justicia en los procedimientos por incumplimiento» [C(2012) 6106 final; en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión»], que se sancione la falta de ejecución de que se trata con el pago de una cantidad a tanto alzado y una multa coercitiva, en virtud del punto 10 de la Comunicación de la Comisión.

32 La República Helénica estima que la Comisión debió haber esperado al final del programa de desafectación y de rehabilitación de los vertederos que le había remitido y que proseguía como estaba previsto, antes de interponer un recurso sobre la base del artículo 260 TFUE. Dicho esto, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso en su totalidad, al ser prematura, en su opinión, la imposición de sanciones económicas en las circunstancias del presente caso.

33 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, al haber reconocido que la República Helénica no ha dado cumplimiento a su sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, puede imponer a dicho Estado miembro el pago de una cantidad a tanto alzado y/o de una multa coercitiva.

34 Por lo tanto, la declaración realizada en el apartado 30 de la presente sentencia, de que la República Helénica no había adoptado todas las medidas necesarias que exigía la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) en la fecha de referencia de 29 de diciembre de 2010, esto es, cinco años después de la fecha del pronunciamiento de dicha sentencia, basta, en principio, para justificar, en el presente caso, la imposición de sanciones económicas, pese a la existencia de un programa, aún no plenamente ejecutado, de desafectación y rehabilitación de los vertederos ilegales de que se trata.

35 Por lo demás, habida cuenta de la diferente naturaleza de las dos sanciones cuya aplicación solicita la Comisión, procede examinar por separado el aspecto de la oportunidad de una condena del Estado miembro de que se trata al pago de una multa coercitiva y el de la condena de dicho Estado al abono de una cantidad a tanto alzado así como, en su caso, el tema del importe de dichas sanciones.

Sobre la multa coercitiva

Alegaciones de las partes

36 La Comisión señala que la infracción declarada en la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) consiste en la infracción de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442 y que, por lo tanto, a lo que está obligada a poner fin la República Helénica es a dicho incumplimiento en su conjunto. En su opinión, el cumplimiento de las exigencias derivadas de dichos artículos supone, en primer lugar, la desafectación de los vertederos ilegales; en segundo lugar, su rehabilitación efectiva y no sólo la programación de su rehabilitación, y, en tercer lugar, la creación de las instalaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha Directiva de manera permanente y evitar la creación de nuevos vertederos ilegales. Así las cosas, considera que no puede prosperar la tesis de la República Helénica de que la mera adopción de las medidas administrativas necesarias para la rehabilitación de los vertederos ilegales debe bastar, en el presente caso, para evitar la imposición de una multa coercitiva.

37 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que tenga en cuenta la gravedad de la infracción declarada, su duración y la necesidad de asegurar el efecto disuasorio de la sanción. Por lo que respecta a la gravedad de la infracción declarada, la Comisión propone que se tenga en cuenta la importancia de las normas infringidas y del carácter perjudicial, para el medio ambiente y la salud humana, de las consecuencias de dicha infracción. Señala que los progresos realizados en términos de reducción del número de vertederos ilegales constituyen una circunstancia atenuante, pero subraya que la incertidumbre que subsiste por lo que se refiere a la plena ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) constituye una circunstancia agravante. Según la Comisión, la aplicación de un coeficiente de gravedad de 9, en una escala de 1 a 20, resulta apropiada, en consecuencia, en las circunstancias del

presente caso. A este respecto, recuerda, haciendo referencia a la sentencia Comisión/Bélgica (C-2/90, EU:C:1992:310, apartado 30), que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los residuos son objetos de características especiales y que su acumulación, incluso antes de tornarse peligrosos para la salud, constituye, debido principalmente a la escasa capacidad de cada región o localidad para recibirlas, un peligro para el medio ambiente.

38 La Comisión alega, por lo que se refiere a la duración de la infracción, que la decisión de incoar el presente procedimiento se tomó el 21 de febrero de 2013, es decir, 88 meses después del pronunciamiento de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), el 6 de octubre de 2005, lo que justifica, a su juicio, la aplicación del coeficiente máximo de 3. En cuanto al coeficiente de capacidad de pago, denominado factor «n», esta institución recuerda que la Comunicación de la Comisión lo establece en el 4,12 para la República Helénica.

39 La Comisión señala que, según la fórmula mencionada en dicha Comunicación, la multa coercitiva diaria es igual al tanto alzado de base uniforme, de 640 euros, multiplicado por el coeficiente de gravedad, el coeficiente de duración y el factor «n». Así pues, en el presente caso, propone una multa coercitiva diaria de 71 193,60 euros (640 x 9 x 3 x 4,12).

40 Sin embargo, la Comisión estima que es preciso reducir progresivamente la multa coercitiva en función de los progresos realizados en la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592). Por consiguiente, propone dividir la multa coercitiva diaria de 71 193,60 euros entre el número de lugares de eliminación incontrolada de residuos que no se adecuaban a dicha sentencia en la fecha en que se decidió interponer el presente recurso, es decir, 365 (73 vertederos ilegales en funcionamiento y 292 que no habían sido rehabilitados), lo que daría lugar a un importe de 195,05 euros por emplazamiento (71 193,60/365), y deducir dicho importe de la multa coercitiva diaria, desde el momento en el que uno de esos vertederos ilegales se haya adaptado a la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592). La Comisión considera que, no obstante, la aplicación de dicha reducción sólo podrá tener lugar si la República Helénica, por un lado, comunica a la Comisión elementos que demuestren, sin lugar a dudas, que el vertedero ilegal de que se trate se ha adaptado y, por otro lado, informa a la Comisión del lugar en que se evacuarán en lo sucesivo los residuos que se han de eliminar.

41 La Comisión añade que, para evitar una situación en la que un Estado miembro adecúa vertederos ilegales mientras crea en paralelo nuevos lugares de eliminación incontrolada de residuos, dicha institución debe poder constatar que se realizaron progresos sobre la base no de la mera adecuación de los vertederos incluidos por la República Helénica en las listas remitidas a la Comisión, sino del número de vertederos ilegales existentes en el territorio griego, tal y como se determine mediante controles efectuados a intervalos regulares.

42 La Comisión propone que la determinación del importe de la multa coercitiva se efectúe cada seis meses. En consecuencia, el importe total de la multa coercitiva debida por los seis meses anteriores se calcula reduciendo la multa coercitiva diaria inicial en el importe correspondiente a los vertederos ilegales cuya adaptación se haya demostrado en dicho período, multiplicando el resultado obtenido por el número de días que componen dicho período de seis meses. La Comisión también desea reservarse la facultad de volver a actualizar el cálculo, durante el procedimiento, en función de las cifras facilitadas por la República Helénica con posterioridad a la fecha en que se adoptó la decisión de interponer el presente recurso.

43 La República Helénica considera que la solicitud de la Comisión de que se imponga una multa coercitiva quedará sin objeto en la fecha en que se dicte la presente sentencia, toda vez que la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) habrá sido ejecutada antes de tal fecha y que, en cualquier caso, el importe diario de 71 193,60 euros es desproporcionado respecto de la gravedad de la infracción reprochada. Considera que, habida cuenta de su finalidad de «coerción», la multa coercitiva ya no tendrá fundamento, puesto que las autoridades competentes habrán aportado la prueba de que adoptaron las medidas adecuadas para rehabilitar los vertederos ilegales, aun cuando su rehabilitación efectiva no hubiera terminado. La República Helénica señala, a este respecto, que la Comisión dejó de reclamar el pago de la multa coercitiva impuesta por el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/Grecia

(C-387/97, EU:C:2000:356) a partir del momento en el que el vertedero ilegal en cuestión en el asunto que dio lugar a dicha sentencia había sido desafectado y sustituido por un complejo de compactación y empaquetado de residuos, como solución provisional.

44 Con carácter subsidiario, la República Helénica impugna el coeficiente de gravedad de 9 propuesto por la Comisión. Manifiesta que, según el punto 16.4 de la Comunicación de la Comisión, esta última tiene en cuenta, en particular, por lo que se refiere a las consecuencias de la infracción de que se trata, un eventual «perjuicio grave o irreparable causado a la salud humana o al medio ambiente». En su opinión, tal perjuicio causado a la salud humana no está demostrado en el presente caso, mientras que el eventual perjuicio al medio ambiente se elimina mediante la rehabilitación de los lugares afectados. A su juicio, es inexacto considerar que la infracción reprochada implica la existencia de un problema estructural a escala nacional, puesto que cada región de Grecia ya cuenta al menos con un vertedero legal. En cualquier caso, dicho coeficiente de 9, comparado con el coeficiente de 4 propuesto por la Comisión y aplicado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/España (EU:C:2003:635), o con el coeficiente de 6 propuesto y aplicado en la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2000:356), por lo que se refiere asimismo a infracciones que tienen repercusiones en la salud humana y el medio ambiente y de gravedad comparable a la del presente caso, resulta desproporcionado según la República Helénica. Considera que la Comisión también debe tener en cuenta en el caso de autos, como hizo el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/España (EU:C:2003:635, apartados 49 y 50), los progresos ya realizados para ejecutar la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

45 Por lo que respecta a la duración de la infracción, la República Helénica considera que el coeficiente de 3 propuesto por la Comisión es desproporcionado, en particular respecto del coeficiente, también de 3, aplicado en la sentencia Comisión/Francia (EU:C:2005:444), en relación con una infracción que duró once años. Solicita al Tribunal de Justicia que considere, llegado el caso, un coeficiente de duración menos elevado que el propuesto, como hizo en la sentencia Comisión/España (EU:C:2003:635). En cuanto al factor «n» que refleja la capacidad de pago, la República Helénica manifiesta que el de 4,12, indicado en la Comunicación de la Comisión, en su versión modificada en 2012, tiene en cuenta el producto interior bruto (PIB) de dicho Estado miembro correspondiente al año 2010, que era de 222,1 millardos de euros, siendo así que se ha reducido desde entonces, para alcanzar sólo 193,7 millardos de euros en 2012 y un importe estimado de 182,8 millardos de euros para 2013. La República Helénica solicita al Tribunal de Justicia que aplique un factor «n» menos elevado, llegado el caso, para tener en cuenta dicha circunstancia así como todos los problemas económicos que afectan a dicho Estado miembro debido a la crisis económica.

46 En el supuesto de que se imponga una multa coercitiva, la República Helénica estima que debe considerarse la propuesta de la Comisión, de que la determinación de su importe se realice cada seis meses, a fin de que pueda remitir a dicha institución pruebas de la evolución continua del programa de desafectación y rehabilitación de los vertederos ilegales y que la Comisión pueda tener en cuenta los progresos realizados.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

47 Según reiterada jurisprudencia, la imposición de una multa coercitiva sólo está justificada, en principio, en la medida en que el incumplimiento consistente en la falta de ejecución de una sentencia precedente perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (sentencia Comisión/Bélgica, C-533/11, EU:C:2013:659, apartado 64 y jurisprudencia citada).

48 En el presente caso, de la información facilitada por la República Helénica y por la Comisión los días 13 y 15 de mayo de 2014, respectivamente, resulta que, de un total de 293 vertederos ilegales, 70 seguían en funcionamiento y 223, si bien habían sido desafectados, aún no habían sido rehabilitados. Por consiguiente, procede señalar que, en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia, todavía no se habían adoptado íntegramente ni aplicado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

49 A este respecto, no puede prosperar la alegación de la República Helénica de que sus autoridades competentes adoptaron las medidas adecuadas para rehabilitar los vertederos ilegales, aun cuando su rehabilitación efectiva no hubiera terminado. En efecto, la circunstancia, de suponerla demostrada, de que las autoridades competentes adoptaron, desde el punto de vista administrativo, todas las medidas necesarias para eliminar la infracción declarada no basta para descartar la imposición, en el presente caso, de una multa coercitiva, puesto que, por lo que respecta a los vertederos ilegales de que se trata, algunos de ellos siguen estando operativos y/o no han sido rehabilitados.

50 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que la condena de la República Helénica al pago de una multa coercitiva constituye un medio económico apropiado para garantizar la plena ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, C-374/11, EU:C:2012:827, apartado 35 y jurisprudencia citada).

51 En cambio, habida cuenta de la evolución hacia una plena ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) y de las observaciones presentadas por la República Helénica ante el Tribunal de Justicia, no puede excluirse que, cuando se pronuncie la presente sentencia, haya sido plenamente ejecutada la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592). Por lo tanto, la multa coercitiva sólo debe imponerse en el supuesto de que persista el incumplimiento en la fecha de dicho pronunciamiento.

52 Por lo que respecta al importe y a la forma de dicha multa coercitiva, conforme a reiterada jurisprudencia corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, sea proporcionada a la infracción declarada y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Luxemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, apartado 46 y jurisprudencia citada). Las propuestas de la Comisión relativas a la multa coercitiva no vinculan al Tribunal de Justicia y sólo constituyen una base de referencia útil. Del mismo modo, directrices como las contenidas en las Comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, sino que contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando esta institución hace propuestas al Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 116 y jurisprudencia citada). En efecto, en el marco de un procedimiento basado en el artículo 260 TFUE, apartado 2, relativo a un incumplimiento que persiste en un Estado miembro pese a que ese mismo incumplimiento ya ha sido declarado con ocasión de una primera sentencia dictada con arreglo al artículo 226 CE o al artículo 258 TFUE, el Tribunal de Justicia debe seguir siendo libre de determinar la multa coercitiva que se ha de imponer en el importe y en la forma que considere adecuados para incitar a dicho Estado miembro a poner fin al incumplimiento de las obligaciones que se derivan de aquella primera sentencia del Tribunal de Justicia.

53 A efectos de la determinación del importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de ésta, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, procede tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones (véase la sentencia Comisión/Luxemburgo, EU:C:2013:773, apartado 47 y jurisprudencia citada).

54 En primer lugar, por lo que se refiere a la gravedad de la infracción, es preciso recordar, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, que la obligación de eliminar los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente forma parte de los objetivos mismos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, tal como se desprende del artículo 191 TFUE. El incumplimiento de la obligación que resulta del artículo 4 de la Directiva 75/442 puede, por la propia naturaleza de esta obligación, poner directamente en peligro la salud humana y perjudicar al medio ambiente, y debe considerarse especialmente grave (sentencia Comisión/Grecia, EU:C:2000:356, apartado 94).

55 Procede señalar que, en el presente caso, es considerable el número de vertederos ilegales que son objeto del incumplimiento en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia: 293, de los que 70 aún no han sido desafectados. Sin embargo, dicho número es claramente inferior al de lugares ilegales que estaban en funcionamiento, según las cifras facilitadas por la propia República Helénica, en febrero de 2004, cuando se inició el primer procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, a saber, 1 125 vertederos ilegales (sentencia Comisión/Grecia, EU:C:2005:592, apartado 8).

56 Pues bien, es necesario señalar que, en el presente asunto, la importancia del perjuicio, que, en el momento de pronunciar la presente sentencia, se sigue causando a la salud humana y al medio ambiente debido al incumplimiento reprochado, está en función, en gran medida, del número de lugares individuales afectados por dicho incumplimiento y, en particular, del número de vertederos ilegales aún operativos. Por consiguiente, dicho perjuicio es menos importante que el perjuicio que se causaba a la salud humana y al medio ambiente debido al incumplimiento inicial declarado en la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

57 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, procede recordar que debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no la fecha en la que la Comisión interpone su recurso ante él (sentencia Comisión/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, apartado 45 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el presente caso, la duración de la infracción es considerable, a saber, más de nueve años desde la fecha del pronunciamiento de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

58 En tercer lugar, por lo que se refiere a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata, procede tener en cuenta las alegaciones de la República Helénica, relativas a que su PIB ha disminuido desde 2010. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que es preciso tener en cuenta la evolución reciente del PIB de un Estado miembro tal y como se presenta en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (sentencia Comisión/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, apartado 78).

59 Además, la Comisión ha propuesto al Tribunal de Justicia reducir progresivamente la multa coercitiva en función de los progresos realizados en la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

60 Sobre este particular, es preciso señalar que, aun cuando, para garantizar la plena ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, la multa coercitiva debe exigirse en su integridad hasta que el Estado miembro haya adoptado todas las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado, en algunos casos específicos, sin embargo, puede concebirse una sanción que tenga en cuenta los progresos eventualmente realizados por el Estado miembro en la ejecución de sus obligaciones (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/España, EU:C:2003:635, apartados 43 a 51; Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartados 47 a 55) y Comisión/Bélgica, EU:C:2013:659, apartados 73 y 74).

61 En las circunstancias del presente caso y habida cuenta, en particular, de la información facilitada al Tribunal de Justicia por la República Helénica y por la Comisión los días 13 y 15 de mayo de 2014, respectivamente, el Tribunal de Justicia estima que procede establecer una multa coercitiva decreciente. En consecuencia, es necesario determinar el método de cálculo de dicha multa coercitiva y su periodicidad.

62 Por lo que se refiere a este último aspecto, de conformidad con la propuesta de la Comisión, es preciso determinar la multa coercitiva decreciente sobre una base semestral, a fin de permitir que dicha institución aprecie los progresos de las medidas de ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), habida cuenta de la situación existente al término del período en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartado 54).

63 Además, es preciso señalar que el perjuicio que se sigue causando a la salud humana y al medio ambiente es mayor, en principio, por lo que respecta a los 70 vertederos que todavía están operativos que por lo que se refiere a los otros 223 vertederos que ya no lo están, pero que aún deben ser rehabilitados. Así las cosas, es necesario incitar al Estado miembro de que

se trata no sólo a llevar a cabo cuanto antes la rehabilitación de todos los vertederos en cuestión, sino también a desafectar lo más pronto posible los vertederos aún operativos, antes de su ulterior rehabilitación.

64 Para ello, procede considerar, a fin de calcular la multa coercitiva, que cada vertedero que está aún en funcionamiento supone, en realidad, dos casos distintos de infracción. Por consiguiente, la infracción global debe dividirse no en 293 casos distintos de infracción —esto es, un caso por cada vertedero—, sino en 363 casos de infracción, esto es, un caso por cada uno de los 223 vertederos que aún deben ser rehabilitados y dos casos por cada uno de los 70 vertederos que todavía no han sido desafectados y que también deberán ser luego rehabilitados.

65 En vista de estas circunstancias, y habida cuenta de la necesidad de incitar al Estado miembro de que se trata a poner fin al incumplimiento reprochado, el Tribunal de Justicia estima oportuno, en el ejercicio de su facultad de apreciación, determinar, sobre la base de los 363 casos de infracción considerados en la presente sentencia, una multa coercitiva semestral de 14 520 000 euros, debiendo deducirse de esta cantidad un importe de 40 000 euros por cada caso de infracción que haya cesado al final de cada período de seis meses de que se trate.

66 Para obtener tal reducción de la multa coercitiva, incumbe a la República Helénica aportar la prueba, antes de que finalice cada período de seis meses a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia, de que han dejado de estar operativos determinados vertederos objeto del incumplimiento y/o que han sido rehabilitados. Para evitar el riesgo, invocado por la Comisión, de que el Estado miembro interesado desafecte vertederos ilegales mientras crea, en paralelo, nuevos lugares de eliminación incontrolada de residuos, procede considerar que un vertedero ilegal anteriormente en funcionamiento ha sido desafectado únicamente en la medida en que la República Helénica aporte la prueba no sólo de dicha desafectación como tal, sino también de que los residuos que se depositaban allí anteriormente se depositan ahora de manera lícita en un vertedero específicamente identificado.

67 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», a partir del día del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), en el supuesto de que el incumplimiento declarado en el apartado 30 de la presente sentencia persista dicho día, una multa coercitiva semestral calculada, por lo que se refiere al primer semestre siguiente a tal pronunciamiento, al final de dicho semestre, a partir de un importe inicial establecido en 14 520 000 euros, del que se deducirá un importe de 40 000 euros por lugar de eliminación incontrolada de residuos, mencionado en el incumplimiento declarado, que haya sido objeto de desafectación o de rehabilitación desde el 13 de mayo de 2014, así como un importe de 80 000 euros por aquellos de los lugares mencionados que hayan sido a la vez desafectados y rehabilitados desde esa misma fecha. Por lo que se refiere a todos los semestres siguientes, la multa coercitiva debida por cada semestre se calculará, al final de cada semestre, a partir del importe de la multa coercitiva establecida para el semestre anterior, efectuándose las mismas deducciones en función de las desafectaciones y rehabilitaciones, realizadas en el semestre de que se trate, de los lugares mencionados en el incumplimiento declarado.

Sobre la cantidad a tanto alzado

Alegaciones de las partes

68 De conformidad con la Comunicación de la Comisión, esta institución propone al Tribunal de Justicia considerar una cantidad a tanto alzado fija teniendo en cuenta el período comprendido entre el día en el que se pronunció la sentencia dictada con arreglo al artículo 258 TFUE y el día de la ejecución de dicha sentencia por el Estado miembro de que se trata o el día en que se pronuncie la sentencia dictada con arreglo al artículo 260 TFUE. Para calcular dicha cantidad a tanto alzado, la Comisión utiliza los mismos criterios que los utilizados para calcular la multa coercitiva, a saber, los criterios relativos a la gravedad de la infracción, a su

duración —que se tiene en cuenta multiplicando una cantidad a tanto alzado diaria por el número de días de inejecución— y a la necesidad de garantizar el carácter disuasorio de la sanción económica. Según la Comunicación de la Comisión, se propone establecer el importe a tanto alzado en 210 euros. Por lo tanto, habida cuenta del coeficiente de gravedad de 9 y del factor «n» de 4,12, la cantidad a tanto alzado diaria ascendería a 7 786,80 euros (210 x 9 x 4,12). Como la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) se pronunció el 6 de octubre de 2005 y la adopción, por la Comisión, de la decisión de interponer el presente recurso con arreglo al artículo 260 TFUE se produjo el 21 de febrero de 2013, habrían transcurrido 2 696 días entre el pronunciamiento de dicha sentencia y la referida decisión.

69 Según la Comisión, el 21 de febrero de 2013, la cantidad a tanto alzado total (7 786,80 euros x 2 696 días), que ascendería, en consecuencia, a 20 993 212,80 euros, excede de la cantidad a tanto alzado mínima establecida, para la República Helénica, en 2 181 000 euros. En estas circunstancias, la Comisión estima que procede establecer la cantidad a tanto alzado diaria en 7 786,80 euros, a partir del 6 de octubre de 2005 y hasta el día en el que se dicte la sentencia que ponga fin al presente procedimiento o, si se produjera antes, hasta el día en el que se ejecute plenamente la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592). La Comisión añade que, contrariamente a las alegaciones de la República Helénica, no puede descartarse un riesgo de persistencia del incumplimiento, habida cuenta, en particular, de que dicho Estado miembro debió haber cumplido las disposiciones en cuestión hace varias décadas y, a fortiori, desde la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

70 La República Helénica sostiene que no procede imponerle el abono de una cantidad a tanto alzado, dada la finalidad disuasoria de la condena al pago de una cantidad a tanto alzado y habida cuenta de que dicho Estado miembro demuestra, en el presente procedimiento, que ya ha realizado todos los actos necesarios para la plena ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), cooperando de forma sistemática y sincera con los Servicios de la Comisión. En su opinión, no existe, en el presente caso, riesgo alguno de reincidencia, toda vez que el 95 % del territorio de dicho Estado miembro está ya cubierto por instalaciones legales de eliminación de residuos domésticos. En cualquier caso, considera que si el Tribunal de Justicia debe decidir imponerle el pago de tal cantidad, la República Helénica sugiere a dicho Tribunal que considere la cantidad mínima establecida para dicho Estado miembro en la Comunicación de la Comisión, a saber, 2 181 000 euros.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

71 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, en el ejercicio de la facultad de apreciación que se le confiere en el ámbito considerado, el Tribunal de Justicia está habilitado para imponer acumulativamente una multa coercitiva y una cantidad a tanto alzado (sentencia Comisión/Grecia, C-369/07, EU:C:2009:428, apartado 143).

72 El principio de la condena al pago de una cantidad a tanto alzado descansa esencialmente en la apreciación de las consecuencias que para los intereses privados y públicos tiene el incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate, en especial cuando el incumplimiento persiste durante un largo período de tiempo con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia que inicialmente declaró tal incumplimiento (véase la sentencia Comisión/España, C-184/11, EU:C:2014:316, apartado 59 y jurisprudencia citada).

73 Dicha condena debe depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes que se refieren tanto a las características del incumplimiento declarado como al comportamiento propio del Estado miembro afectado por el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, la mencionada disposición confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer tal sanción (sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 141).

74 En el presente asunto, el conjunto de los factores jurídicos y fácticos que dieron lugar al incumplimiento declarado, en particular el número muy elevado de vertederos ilegales a los que éste se refiere, a tenor de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), pronunciada en octubre de 2005 —a saber, 1 125 vertederos, de los que 293 aún no habían sido desafectados

y/o rehabilitados en mayo de 2014—, constituye un indicador de que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas del Derecho de la Unión requiere adoptar una medida disuasoria, como la condena al pago de una cantidad a tanto alzado.

75 En tales circunstancias, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, determinar el importe de dicha cantidad a tanto alzado de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, sea proporcionada a la infracción cometida (sentencia Comisión/Grecia, EU:C:2009:428, apartado 146).

76 Entre los factores pertinentes a este respecto figuran elementos como la gravedad de la infracción declarada y el período durante el que ésta ha persistido desde el pronunciamiento de la sentencia que la declaró (sentencia Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartado 94).

77 Las circunstancias que deben tenerse en cuenta resultan, en concreto, de las consideraciones recogidas en los apartados 54, 57 y 58 de la presente sentencia, relativas a la gravedad y a la duración de la infracción, así como a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata.

78 Por lo que respecta a la gravedad de la infracción, procede señalar, no obstante, que el número de vertederos ilegales objeto de la infracción reprochada durante el período comprendido entre el pronunciamiento de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), en octubre de 2005, y el de la presente sentencia, era claramente mayor, como media, que el considerado en el apartado 55 de la presente sentencia a efectos del cálculo de la multa coercitiva, a saber, 293 vertederos, de los que 70 aún no habían sido desafectados. En efecto, el número de vertederos ilegales ha disminuido durante dicho período, pasando de 1 125, número considerado por el Tribunal de Justicia en octubre de 2005, a 293, de los que 70 están todavía operativos, según las cifras facilitadas al Tribunal de Justicia por las partes en mayo de 2014. Por lo tanto, de conformidad con lo declarado en el apartado 56 de la presente sentencia en lo referente al hecho de que el perjuicio causado a la salud humana y al medio ambiente debido a la infracción declarada en el presente caso está en función, en gran medida, del número de lugares individuales afectados por dicha infracción, procede considerar que la citada infracción es más grave a efectos del cálculo de la cantidad a tanto alzado que a efectos de la determinación de la multa coercitiva.

79 Sobre la base de todos estos elementos, el Tribunal de Justicia considera que una justa apreciación de las circunstancias específicas del caso de autos permite fijar en 10 millones de euros el importe de la cantidad a tanto alzado que debe abonar la República Helénica.

80 En consecuencia, procede condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», la cantidad a tanto alzado de 10 millones de euros.

#### Costas

81 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Helénica y haber sido declarado el incumplimiento, procede condenar a esta última en costas.

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

1) Declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias que exige la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592).

2) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», a partir del día del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592), en el supuesto de que el incumplimiento declarado en el punto 1 del fallo de la presente sentencia persista dicho día, una multa coercitiva semestral calculada, por lo que se refiere al primer

semestre siguiente a tal pronunciamiento, al final de dicho semestre, a partir de un importe inicial establecido en 14 520 000 euros, del que se deducirá un importe de 40 000 euros por lugar de eliminación incontrolada de residuos, mencionado en el incumplimiento declarado, que haya sido objeto de desafectación o de rehabilitación desde el 13 de mayo de 2014, así como un importe de 80 000 euros por aquellos de los lugares mencionados que hayan sido a la vez desafectados y rehabilitados desde esa misma fecha. Por lo que se refiere a todos los semestres siguientes, la multa coercitiva debida por cada semestre se calculará, al final de cada semestre, a partir del importe de la multa coercitiva establecida para el semestre anterior, efectuándose las mismas deducciones en función de las desafectaciones y rehabilitaciones, realizadas en el semestre de que se trate, de los lugares mencionados en el incumplimiento declarado.

3) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», la cantidad a tanto alzado de 10 millones de euros.

4) Condenar en costas a la República Helénica.

Firmas

\* Lengua de procedimiento: griego.