

SENTENCIA 4 JULIO DE 2.000

Asunto C-387/97

Comisión de las Comunidades Europeas / República Helénica

Derecho institucional

SINTESIS: «Incumplimiento de Estado - Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento - Incumplimiento -Artículo 171 del Tratado CE (actualmente artículo 228 CE) - Sanciones pecuniarias - Multa coercitiva - Residuos -Directivas 75/442/CEE y 78/319/CEE»

(Tribunal de Justicia en Pleno)

COMENTARIO

Si un Estado miembro incumple lo dispuesto en una Sentencia del Tribunal de Justicia, dentro del plazo más breve posible (aunque el Tratado no determine plazo) debe adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la Sentencia, y si no lo adopta, la Comisión puede denunciar este incumplimiento ante el Estado, y si el Estado, tampoco la adopta dentro del plazo fijado por la Comisión en su dictamen, ésta puede acudir al Tribunal, indicando el importe que considere adecuado (aunque éste no vincule al Tribunal) para el pago de una suma a tanto alzado, o de una multa coercitiva y, el Tribunal condenar a su pago, debiendo fijarse su importe teniendo en cuenta la duración de la infracción, su gravedad, así como la capacidad de pago del Estado, declarando finalmente la Sentencia que la multa es el medio más adecuado para disuadir de incumplimientos.

1. ANTECEDENTES DE HECHO.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de noviembre de 1.997, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, en virtud del ar-

título 171 del Tratado CE (actualmente artículo 228 CE), u n recurso con el fin de que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CE (actualmente artículo 228 CE), al no haber adoptado las medidas indispensables para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 1.992, Comisión Grecia (C-45/91 y, en particular, al no haber establecido ni aplicado aún los planes y programas necesarios para la eliminación de los residuos y de los residuos tóxicos y peligrosos de la región de que se trata sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, y que se la condene a abonar a la Comisión, en la cuenta “recursos propios de la CE”, una multa coercitiva por importe de 24.600 ECU por cada día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para cumplir la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, a partir de la comunicación de la presente sentencia.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

La sentencia Comisión/Grecia

Mediante la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 6 de la Directiva 75/442, y 5 y 12 de la Directiva 78/319.

En el recurso por incumplimiento que interpuso contra la República Helénica, la Comisión sostuvo que las autoridades helénicas no habían adoptado ninguna medida para que los residuos de la región de la Canea fuesen eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente.

En la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, el Tribunal de Justicia señaló que, según el artículo 145 del Acta de adhesión, las Directivas 75/442 y 78/319 deberían haber sido puestas en vigor en Grecia a más tardar el 1 de enero de 1.981.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia decidió:

“Declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 6 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1.975, relativa a los residuos, y de los artículos 5 y 12 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1.978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que en la región de La Canea los residuos y los residuos tóxicos y peligrosos sean eliminados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente y al no establecer para esta región planes o programas para la eliminación de los residuos y de los residuos tóxicos y peligrosos.”

El procedimiento administrativo previo

Al no habersele comunicado las medidas de ejecución de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, la Comisión recordó, mediante escrito de 11 de octubre de

1.993 dirigido a las autoridades helénicas, que la República Helénica había sido condenada por esta sentencia y destacó que no se le había comunicado ninguna medida para atenerse a ella.

Mediante dictamen motivado de 6 de agosto de 1.996, la Comisión consideró que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no haber adoptado las medidas indispensables para la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, y en particular, al no haber establecido ni aplicado aún los planes o programas necesarios para la eliminación de los residuos y de los residuos tóxicos y peligrosos de la región de que se trata sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente.

Al no considerar satisfactorias las respuestas de las autoridades helénicas, la Comisión estimó que aún no se habían llevado a cabo las medidas de ejecución de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, y decidió, por consiguiente, interponer el presente recurso.

Las pretensiones de las partes

La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado, que le imponga una multa coercitiva por importe de 24.600 EUR por día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para cumplir la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, y que la condene en costas.

El Gobierno helénico solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que declare la inadmisibilidad del recurso o que lo desestime por infundado, y que condene en costas a la Comisión. Con carácter subsidiario, este Gobierno solicita al Tribunal de Justicia que fije la multa coercitiva sobre la base de coeficientes de gravedad y duración más favorables para la República Helénica que los utilizados por la Comisión, y teniendo en cuenta el alto grado de cumplimiento de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, alcanzado por la República Helénica.

Sobre la admisibilidad

Basándose en las sentencias de 3 de marzo de 1.982, Alpha Steel/Comisión (14/81), y de 13 de noviembre de 1.990, Fedesa y otros (C-331/88); en las conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly en el asunto en el que recayó la sentencia de 7 de marzo de 1.996, Comisión/Francia (C-334/94), así como en parte de la doctrina, el Gobierno helénico sostiene que el recurso es inadmisibile porque el artículo 171, apartado 2, del Tratado, que resulta del Tratado de la Unión Europea, entró en vigor el 1 de noviembre de 1.993, con posterioridad al inicio del procedimiento por incumplimiento de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, basado en el artículo 171 del Tratado.

A este respecto, basta con señalar, por un lado, que todas las fases del procedimiento administrativo previo, y en particular el escrito de requerimiento, que data

del 21 de septiembre de 1.995, se produjeron tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. En efecto, el escrito de 11 de octubre de 1.993, al que hace referencia el Gobierno helénico, no forma parte de este procedimiento. Por otro lado, por lo que respecta a la alegación formulada por el Gobierno helénico relativa a la toma en consideración, a efectos de fijar la multa coercitiva, de elementos y criterios referidos al pasado, coincide, en esencia, con el examen del fondo del asunto y, en particular, del objeto de la multa coercitiva contemplada en el artículo 171, apartado 2, del Tratado.

En estas circunstancias, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Gobierno helénico.

Sobre el fondo

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señala que las obligaciones que incumbían a la República Helénica en virtud de los artículos 4 y 6 de la Directiva 75/442 y de los artículos 5 y 12 de la Directiva 78/319 siguen existiendo actualmente en el Derecho comunitario.

Sobre el alcance de las obligaciones cuyo incumplimiento fue declarado en la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

La Comisión sostiene que la República Helénica habría cumplido la obligación de ejecutar la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, que le incumbe en virtud del artículo 171 del Tratado, si hubiese elaborado y ejecutado los planes y programas previstos en los artículos 6 de la Directiva 75/442 y 12 de la Directiva 78/319. En su opinión, las obligaciones que resultan de los artículos 4 y 6 de la Directiva 75/442, y 5 y 12 de la Directiva 78/319 sólo se satisfacen mediante la adopción y la ejecución concreta de los planes y programas previstos en estas Directivas.

Para determinar si la República Helénica ha cumplido la obligación de ejecutar la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, procede verificar sucesivamente si cada una de las obligaciones cuyo incumplimiento fue declarado en dicha sentencia ha sido satisfecha desde entonces, ya que estas obligaciones son independientes unas de otras.

Sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 171, apartado 1, del Tratado

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la ejecución de la obligación de eliminar los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, prevista en el artículo 4 de la Directiva 75/442, el Gobierno helénico no niega que los residuos sólidos, en particular los domésticos, siguen vertiéndose en el Kouroupitos.

De la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, se desprende que el Gobierno helénico ya había respondido a la Comisión, el 15 de marzo de 1.988, que iba a poner término al funcionamiento de este vertedero después del mes de agosto de 1.988, y que iba a crear nuevas zonas de depósito.

Es necesario señalar que esto aún no se ha producido.

Por consiguiente, procede señalar que la República Helénica no ha ejecutado la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, en la medida en que sigue incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 75/442.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la ejecución de la obligación de eliminar los residuos tóxicos y peligrosos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, prevista en el artículo 5 de la Directiva 78/319, debe señalarse que la afirmación del Gobierno helénico según la cual desde 1.996 ya no se vierten los residuos tóxicos y peligrosos en el Kouroupitos se ve reforzada por el estudio de los autos.

En estas circunstancias, procede señalar que, en el marco del presente procedimiento, 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.

A falta de estos elementos, procede declarar que no ha quedado demostrado que la República Helénica no haya cumplido íntegramente la obligación de eliminar los residuos tóxicos y peligrosos de la región de La Canea de conformidad con las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 78/319.

Por lo que se refiere, en tercer lugar, a la ejecución de las obligaciones de establecer planes de eliminación de los residuos y de establecer y mantener al día programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos, previstas respectivamente en el artículo 6 de la Directiva 75/442 y en el artículo 12 de la Directiva 78/319, procede señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede cumplir la obligación que le incumbe de elaborar un programa global con vistas a alcanzar determinados objetivos mediante actuaciones materiales parciales o normativas fragmentarias (sentencia de 28 de mayo de 1.998, Comisión/España, C-298/97).

Por consiguiente, procede declarar que la República Helénica tampoco ha ejecutado la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, en la medida en que continúa incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6 de la Directiva 75/442 y 12 de la Directiva 78/319, por lo que se refiere al establecimiento de planes de eliminación de residuos y de programas de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos.

Sobre la fijación de la multa coercitiva

A este respecto, debe recordarse que el artículo 171, apartado 1, del Tratado dispone que si el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

El artículo 171 del Tratado no precisa el plazo para la ejecución de una sentencia. No obstante, según jurisprudencia reiterada, la importancia atribuida a la aplicación inmediata y uniforme del Derecho comunitario exige que dicha ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible (sentencias de 6 de noviembre de 1.985, Comisión/Italia, 131/84; de 13 de julio de 1.988, Comisión/Francia, 169/87, y de 7 de marzo de 1.996, Comisión Francia).

Si el Estado miembro afectado no hubiere tomado las medidas que entrañe la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia en el plazo establecido por la Comisión en su dictamen motivado adoptado sobre la base del artículo 171, apartado 2, párrafo primero, del Tratado, la Comisión podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia. Según el artículo 171, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado, la Comisión indicará el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado.

A falta de disposiciones al respecto en el Tratado, debe admitirse que la Comisión puede adoptar directrices cuyo objetivo sea establecer los criterios para calcular el importe de las sumas a tanto alzado o de las multas coercitivas que decida proponer al Tribunal de Justicia, con vistas a garantizar, en particular, la igualdad de trato entre los Estados miembros.

A este respecto, la comunicación 96/C 242/07, antes citada, prevé en particular, que la determinación del importe de la multa o de la multa coercitiva debe estar guiada por el objetivo mismo de dicho instrumento, a saber, asegurar la aplicación efectiva del Derecho comunitario. La Comisión estima, por tanto, que el importe debe calcularse en función de tres criterios fundamentales, a saber, la gravedad de la infracción, su duración y la necesidad de asegurar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.

La comunicación 97/C 63/02, antes citada, identifica las variables matemáticas utilizadas para calcular el importe de una multa coercitiva, a saber, un tanto alzado de base uniforme, un coeficiente, de gravedad, un coeficiente de duración, así como un factor destinado a reflejar la capacidad de pago del Estado miembro al tiempo que persigue que la multa coercitiva sea a la vez proporcionada y disuasoria, calculado a partir del Producto Interior Bruto de los Estados miembros y de la ponderación de sus votos en el Consejo.

Estas normas indicativas, que definen la conducta que la comisión pretende seguir, contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de su actuación, a la vez que persiguen la proporcionalidad de los importes de las multas coercitivas que decida proponer.

A este respecto, la propuesta de la Comisión consistente en tener en cuenta tanto el Producto Interior Bruto del Estado miembro de que se trate como el número de votos de que dispone en el Consejo resulta pertinente, en la medida en que permite reflejar la capacidad de pago de este Estado miembro manteniendo al mismo tiempo una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros.

Debe destacarse que estas propuestas de la Comisión no pueden vincular al Tribunal de Justicia. En efecto, a tenor del artículo 171, apartado 2, párrafo tercero, del Tratado, el Tribunal de Justicia, si “declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva”. No obstante, estas propuestas constituyen una referencia útil-

En efecto, por una parte, como el objetivo principal de la multa coercitiva es que el Estado miembro ponga fin al incumplimiento con la mayor brevedad, debe fijarse el importe de la multa coercitiva de modo que sea adecuado a las circunstancias y proporcionando tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate.

Por otra parte, el grado de urgencia de la ejecución de las obligaciones del Estado miembro de que se trate puede variar según los casos de incumplimiento.

Desde este punto de vista, y como ha sugerido la Comisión, los criterios de base que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho comunitario 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, deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos y la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones.

En el presente caso, debe señalarse que, a la vista de la naturaleza de los incumplimientos de que se trata, que aún perduran, el pago de una multa coercitiva es, efectivamente, el medio más adecuado a las circunstancias del caso.

Por lo que se refiere a la gravedad de las infracciones y, en particular, a las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos, 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 130 R del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, tras su modificación). 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, a la vista de las demás obligaciones, especialmente grave.

El incumplimiento de las obligaciones más específicas de establecer un plan de eliminación de residuos y de establecer y mantener al día programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos, previstas respectivamente en el artículo 6 de la Directiva 75/442 y en el artículo 12 de la Directiva 78/319, debe considerarse grave, en la medida en que el cumplimiento de estas obligaciones específicas constituía un requisito necesario para alcanzar plenamente los objetivos contemplados en los artículos 4 de la Directiva 75/442 y 5 de la Directiva 78/319.

Así, a diferencia de lo que sostiene la Comisión, el hecho de que se hayan adoptado medidas concretas para reducir las cantidades de residuos tóxicos y peligrosos, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 78/319, no puede tener una incidencia sobre la gravedad del incumplimiento de la obligación de establecer y mantener al día programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos en virtud del artículo 12 de la Directiva 78/319.

Además, debe tenerse en cuenta el hecho de que no ha quedado demostrado que la República Helénica no haya cumplido íntegramente la obligación de eliminar los residuos tóxicos y peligrosos de la región de la Canea de conformidad con las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 78/319.

Por lo que se refiere a la duración de la infracción, basta con señalar que es considerable, incluso partiendo de la fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en lugar de la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

3. FALLO.

El Tribunal de Justicia decidió:

“1) Declarar que la República Helénica no ha adoptado todas las medidas que entraña la ejecución de la sentencia de 7 de abril de 1.992, Comisión/Grecia (C-45/91), y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que en la región de La Canea los residuos serán eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1.975, relativa a los residuos y al no haber establecido para esta región planes para la eliminación de los residuos, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 75/442m y programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos, de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1.978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

2) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta “recursos propios de la CE”, una multa coercitiva de 20.000 EUR por día de retraso en la adopción de las medidas necesarias para cumplir la sentencia

Comisión/Grecia, antes citada, a partir del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada.

1) Condenar en costas a la República Helénica.

4) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas."

5. EL ABOGADO GENERAL PRESENTÓ SUS CONCLUSIONES EN AUDIENCIA PÚBLICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN PLENO EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1.999.

Propuso al Tribunal de Justicia que:

"1) Declare que la República Helénica ha incumplido la sentencia de 7 de abril de 1.992, Comisión/Grecia (C-45/91), en la medida en que persiste en no observar las obligaciones que le incumben en relación con la adopción de las medidas necesarias para garantizar que, en la región de la Canea, los residuos y los residuos tóxicos y peligrosos son eliminados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente y con el establecimiento para esta región de planes o programas para la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos.

2) Imponga a la República Helénica una multa coercitiva por el importe de 15,375 euros diarios pagaderos desde la fecha de notificación de la sentencia que resuelva el presente procedimiento hasta que se ponga fin a las infracciones.

3) Conde en costas a la República Helénica."

