Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 4 de septiembre de 2014[1]

Asunto C-196/13

Comisión Europea
contra
República Italiana
yAsunto C-378/13
Comisión Europea
contra

República Helénica

«Incumplimiento de Estado — Artículo 260 TFUE — No ejecución de sentencias del Tribunal de Justicia — Sentencias Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250) y Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592) — Legislación en materia de residuos — Vertederos ilegales — Clausura — Saneamiento — Nueva autorización con arreglo a la Directiva 99/31/CE — Sanciones pecuniarias — Imposición de una multa coercitiva y una suma a tanto alzado — Reducción de la multa por ejecución parcial»

Índice

I. Introducción 3

II. Marco legal 4

A. La antigua Directiva sobre residuos 4

B. Directiva sobre residuos peligrosos 4

C. La nueva Directiva sobre residuos 5

D. La Directiva sobre vertidos 5

III. Antecedentes de ambos procedimientos 6

A. Sobre el asunto Comisión/Italia (C-196/13) 6

B. Sobre el asunto Comisión/Grecia (C-378/13) 7

1 — Lengua original: alemán.

IV. Pretensiones de las partes 7

V. Apreciación jurídica 8

A. Reflexiones preliminares 8

1. Sobre la persistencia del deber de ejecución 8

2. Sobre la fecha de referencia para valorar la ejecución 10

B. Sobre el procedimiento contra Italia 10

1. Sobre la admisibilidad 10

2. Sobre la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) 10

a) Sobre el uso de vertederos ilegales 11

i) Sobre el número de vertederos que seguían utilizándose 11

ii) Sobre la adopción de normativas y controles adicionales 12

b) Sobre el saneamiento de los vertederos ilegales 13

i) Sobre la obligación de saneamiento en general 13

ii) Sobre el artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos 14

iii) Sobre los vertederos afectados 15

c) Sobre la renovación de la autorización para vertederos que seguían funcionando 18

d) Conclusión parcial 18

C. Sobre el procedimiento contra Grecia 18

D. Sobre las sanciones pecuniarias 19

1. Sobre la multa coercitiva 20

a) Sobre el asunto C-196/13, Comisión/Italia 20

i) Sobre la persistencia de los incumplimientos 20

– Sobre los casos no controvertidos 21

– Sobre los dos casos controvertidos 21

– Conclusión parcial 23

ii) Sobre la forma de la multa coercitiva: invariable o decreciente 23

iii) Sobre el importe base 25

b) Sobre el asunto C-378/13, Comisión/Grecia 28

i) Sobre el importe base de la multa coercitiva 28

ii) Sobre el reconocimiento de las clausuras de vertederos 29

iii) Conclusión parcial 29

2. Sobre la suma a tanto alzado 30

a) Sobre el asunto C-196/13, Comisión/Italia 30

b) Sobre el asunto C-378/13, Comisión/Grecia 31

VI. Costas 31

VII. Conclusión 32

I. **I. Introducción**

1. La aplicación de la legislación de la Unión en materia de residuos a veces se enfrenta a dificultades, y sobre esas dificultades versan los presentes procedimientos. En concreto, la Comisión inició sendos procedimientos por incumplimiento contra Grecia e Italia por la existencia de un gran número de vertederos ilegales, procedimientos que dieron lugar a las sentencias Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592) y Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250). Ahora, se dirige de nuevo al Tribunal de Justicia porque, a su parecer, ninguna de las dos sentencias ha sido íntegramente ejecutada. Dado que ambos asuntos plantean, en parte, las mismas cuestiones, voy a tratarlos conjuntamente en las presentes conclusiones.

2. Los asuntos se refieren a la utilización de vertederos ilegales y a la omisión del saneamiento de vertederos ilegales clausurados. Además, en el procedimiento italiano algunos de los vertederos contenían residuos peligrosos que no habían sido identificados y registrados, y otros no contaban con la nueva autorización con arreglo a la Directiva sobre vertidos. [2]

3. Un primer problema reside en el Derecho aplicable: ¿pueden y deben seguir siendo ejecutadas ambas sentencias de los años 2005 y 2007 pese a haber cambiado la legislación desde entonces?

4. En efecto, los incumplimientos declarados afectan a la antigua Directiva sobre residuos [3] y, en el caso de Italia, también a la Directiva sobre residuos peligrosos [4] y a la Directiva sobre vertidos. Sin embargo, la antigua Directiva sobre residuos fue posteriormente derogada y sustituida, sin modificaciones de contenido, por una versión consolidada. [5] Posteriormente, la Unión adoptó una nueva Directiva sobre residuos [6] que derogó y sustituyó a la Directiva codificada y a la Directiva sobre residuos peligrosos. Por lo tanto, se ha de analizar en qué medida las infracciones iniciales siguen exigiendo medidas hoy en día.

2 — **Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1), modificada por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO L 284, p. 1).**

3 — En los primeros procedimientos, 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), modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32).

4 — Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20)

5 — 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).

6 — 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).

5. En particular, el procedimiento italiano suscita además la cuestión del objeto de la primera sentencia y, en consecuencia, la del alcance de su deber de ejecución. En efecto, el Tribunal de Justicia se limitó a declarar la existencia de un incumplimiento general y continuado,[7] sin especificar a qué casos se refería la condena. Por lo tanto, procede aclarar si dicha sentencia debe ejecutarse con arreglo al artículo 260 TFUE, y cómo.

6. Otras cuestiones están relacionadas con la eventual imposición de una multa coercitiva y/o suma a tanto alzado. Dado que ambos procedimientos abarcan un gran número de casos particulares, es preciso aclarar cómo deben considerarse dichos casos en el cálculo de la sanción y qué consecuencias ha de tener en el importe de la multa coercitiva la eventual ejecución de las sentencias en cuanto a parte de esos casos. En concreto, se trata de la cuestión de si se debe imponer una multa coercitiva decreciente cuyo importe periódico se reduzca en la medida en que con la ejecución de las sentencias se logren otros progresos.

II. **Marco legal**

A. *La antigua Directiva sobre residuos*

7. El artículo 4 de la antigua Directiva sobre residuos obliga a proteger la salud y el medio ambiente en el tratamiento de residuos, y a evitar el vertido ilegal de residuos:

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

8. El artículo 8 de la antigua Directiva sobre residuos obliga a los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos, o bien los remita a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones previstas en los anexos II A o II B de esta Directiva, o bien se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de dicha Directiva.

9. El artículo 9, apartado 1, de la antigua Directiva sobre residuos dispone que, a efectos de la aplicación, en particular, de su artículo 4, cualquier establecimiento o empresa que efectúe operaciones de eliminación de residuos deberá obtener una autorización de la autoridad competente encargada de aplicar las disposiciones de dicha Directiva.

B. *Directiva sobre residuos peligrosos*

10. El artículo 2 de la Directiva sobre residuos peligrosos establece obligaciones básicas en cuanto a la eliminación de este tipo de residuos:

«1. 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 — Véase la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), apartado 45.

[…]»

C. *La nueva Directiva sobre residuos*

11. La Directiva sobre residuos y la Directiva sobre residuos peligrosos fueron derogadas mediante el artículo 41 de la nueva Directiva sobre residuos, con efectos de 12 de diciembre de 2010. Dicha disposición tiene el siguiente tenor:

«Las referencias hechas a las Directivas derogadas se entenderán como referencias a la presente Directiva y conformes a la tabla de correspondencias que figura en el anexo V.»

12. Los artículos 4, 8 y 9 de la antigua Directiva sobre residuos fueron sustituidos, sin cambios sustanciales, por los artículos 13, 36, apartado 1, 15, apartado 1, y 23, apartados 1 y 2, de la nueva Directiva sobre residuos.

13. El equivalente a efectos prácticos del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos es el artículo 35, apartados 1 y 2, de la nueva Directiva sobre residuos:

«1. Las entidades o empresas mencionadas en el artículo 23, apartado 1 [entidades o empresas que tengan intención de llevar a cabo el tratamiento de residuos], los productores de residuos peligrosos y las entidades y empresas que recojan o transporten residuos peligrosos con carácter profesional o actúen como negociantes y agentes de residuos peligrosos llevarán un registro cronológico en el que se indique la cantidad, naturaleza, origen y, si procede, el destino, la frecuencia de recogida, el medio de transporte y el método de tratamiento previsto de los residuos. Asimismo, facilitarán esta información a las autoridades competentes cuando se les solicite.

2. En el caso de los residuos peligrosos, se guardará la información registrada durante, al menos, tres años, excepto en el caso de las entidades y empresas que transporten residuos peligrosos, que deberán guardarla durante, como mínimo, 12 meses.

A petición de las autoridades competentes o de un anterior poseedor, deberán facilitarse los documentos que acrediten que se han llevado a efecto las operaciones de gestión.»

D. *La Directiva sobre vertidos*

14. El artículo 14, letras a) a c), de la Directiva sobre vertidos regula la adaptación de los vertederos preexistentes al marco legal de la Directiva:

«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, 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».

15. Con arreglo al artículo 18, apartado 1, de la Directiva sobre vertidos, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva a más tardar dos años después de su entrada en vigor (es decir, a más tardar hasta el 16 de julio de 2001).

III. **Antecedentes de ambos procedimientos**

16. Las presentes conclusiones tratan de dos procedimientos con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, contra Italia y Grecia en relación con la ejecución de dos sentencias anteriores por incumplimiento de la legislación de la Unión en materia de residuos, en virtud del artículo 258 TFUE.

A. *Sobre el asunto Comisión/Italia (C-196/13)*

17. El 26 de abril de 2007, en su sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva sobre residuos; del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos, y del artículo 14, letras a) a c), de la Directiva sobre vertidos, al no haber adoptado todas las medidas necesarias:

— 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, y para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.

— Para que todo poseedor de residuos los entregue a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones de eliminación o valorización, o se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 75/442.

— Para que cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones de eliminación de residuos tenga la obligación de obtener una autorización de la autoridad competente.

— Para que en todos los lugares en que se viertan (descarguen) residuos peligrosos, dichos residuos se registren y se identifiquen.

— Para que, en lo que respecta a los vertederos a los que se haya concedido autorización o que ya estén en funcionamiento el 16 de julio de 2001, la entidad explotadora elabore y someta a la aprobación de la autoridad competente, antes del 16 de julio de 2002, un plan de acondicionamiento del mismo que incluya los datos relativos a las condiciones de la autorización así como cualquier medida correctora que la entidad explotadora juzgue necesaria, y para que, una vez presentado el plan de acondicionamiento, las autoridades competentes adopten una decisión definitiva sobre la posibilidad de continuar las operaciones, cerrando lo antes posible las instalaciones que no hayan obtenido autorización para continuar sus actividades, o autorizando las obras necesarias y fijando un período transitorio para la realización del plan.

18. Tras unos primeros contactos, el 1 de febrero de 2008 la Comisión requirió a Italia para que formulase sus observaciones sobre la ejecución de la sentencia. Tras un intercambio de escritos, el 26 de junio de 2009 la Comisión remitió a Italia un dictamen motivado. El plazo fijado en dicho dictamen para la ejecución de la sentencia fue prorrogado por la Comisión hasta el 30 de septiembre de 2009. Se sucedieron nuevas comunicaciones por parte de Italia que no satisficieron a la Comisión, por lo que el 16 de abril de 2013 ésta interpuso el recurso que ha dado lugar al asunto C-196/13.

B. *Sobre el asunto Comisión/Grecia (C-378/13)*

19. El 6 de octubre de 2005, en su sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), el Tribunal de Justicia declaró que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de residuos al no adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los artículos 4, 8 y 9 de dicha Directiva.

20. La Comisión y Grecia mantuvieron una intensa correspondencia acerca de la ejecución de esta sentencia, y el 29 de octubre de 2010 la Comisión remitió a Grecia un requerimiento complementario en el que fijaba un último plazo de dos meses para ejecutar la sentencia. Al no satisfacer a la Comisión las posteriores comunicaciones de Grecia, ésta interpuso, el 2 de julio de 2013, el recurso que ha dado lugar al asunto C-378/13.

IV. **Pretensiones de las partes**

21. En el asunto C-196/13, la Comisión solicita:

1) Que se 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 dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), en la que el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva sobre residuos, del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos, y del artículo 14, letras a) y c), de la Directiva sobre vertidos.

2) Que se condene a la República Italiana a abonar a la Comisión una multa coercitiva diaria de 256 819,20 euros por el retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) desde el día en que se dicte la sentencia en el presente asunto hasta el día en que se ejecute la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

3) Que se condene a la República Italiana a abonar a la Comisión una cantidad a tanto alzado cuya cuantía resulte de multiplicar la cantidad diaria de 28 089,60 euros por el número de días en que continúe la infracción desde el día de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto.

4) Que se condene en costas a la República Italiana.

22. La República Italiana solicita que se declare que el recurso es inadmisible, carente de sentido y, en cualquier caso, infundado, y que se establezca la consiguiente condena en costas.

23. En el asunto C-378/13, la Comisión solicita:

1) Que se 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 para la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

2) Que se condene a la República Helénica a pagar a la Comisión una multa coercitiva 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).

3) Que se condene a la República Helénica a pagar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de 7 786,80 euros por cada día desde el día en que se dictó la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto o hasta la fecha en que se ejecute la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), en caso de que dicha ejecución tuviera lugar primero.

4) Que se condene en costas a la República Helénica.

24. La República Helénica solicita:

1) Que se desestime íntegramente el recurso de la Comisión.

2) Subsidiariamente, que se desestime la pretensión de imposición de una multa coercitiva diaria y de una suma a tanto alzado.

3) Subsidiariamente, que se limite al mínimo absoluto la multa coercitiva diaria propuesta por la Comisión, teniendo en cuenta la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), y la suma a tanto alzado al mínimo previsto para Grecia, es decir, a 2 181 000 euros.

4) Que se condene en costas a la Comisión.

25. Las partes han formulado observaciones por escrito y en la vista oral celebrada el 3 de junio de 2014.

V. **Apreciación jurídica**

26. Antes de entrar a valorar si Italia (véase la parte B) y Grecia (parte C) han ejecutado ambas sentencias, voy a realizar algunas reflexiones preliminares de interés para ambos procedimientos (parte A). Por último, me ocuparé de las sanciones pecuniarias (parte D).

A. *Reflexiones preliminares*

27. En primer lugar procede examinar el criterio aplicado para decidir en qué medida deben seguirse ejecutando las dos sentencias controvertidas (a continuación, número 1) para, acto seguido, aclarar cómo se debe establecer el momento de referencia para apreciar el cumplimiento del deber de ejecución (a continuación, número 2).

1. Sobre la persistencia del deber de ejecución

28. En primer lugar procede aclarar en qué medida deben seguirse ejecutando las dos sentencias. Aunque continúan en vigor las disposiciones correspondientes de la Directiva sobre vertidos han sido derogadas la Directiva sobre residuos y la Directiva sobre residuos peligrosos, entonces vigentes, para ser sustituidas por la nueva Directiva sobre residuos.

29. Sin embargo, la obligación de ejecutar las sentencias no puede ir más allá de la vigencia de las obligaciones cuyo incumplimiento declaró el Tribunal de Justicia. De lo contrario, en algunas ocasiones la obligación de ejecutar una sentencia podría llegar a forzar un nuevo incumplimiento del Derecho de la Unión. A este respecto son ilustrativas las dos sentencias Comisión/Suecia, [8] en materia de conservación de datos. Al haberse declarado que la Directiva 2006/24/CE [9] era nula, [10] continuar ejecutándola podría constituir una vulneración de la Directiva 2002/58/CE [11] y de los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

30. No obstante, conforme a reiterada jurisprudencia, en un procedimiento seguido con arreglo al artículo 258 TFUE la Comisión está legitimada para instar la declaración de un incumplimiento de las obligaciones cuyo origen se encuentra en la versión inicial de un acto de la Unión, posteriormente modificado o derogado, que hayan sido mantenidas por las nuevas disposiciones. [12] Resulta lógica esta solución, pues en general se presume que el legislador de la Unión, cuando procede a refundir determinadas directivas, con ello no pretende dificultar el cumplimiento de obligaciones que se mantienen inalteradas. Tales modificaciones meramente formales del Derecho de la Unión no afectan a los objetivos concretos de las distintas directivas, que, conforme al artículo 288 TFUE, apartado 3, son vinculantes para los Estados miembros. Y esto es así con mayor motivo cuando el legislador de la Unión introduce en los nuevos actos disposiciones conforme a las cuales las referencias a las directivas derogadas se han de entender hechos a la nueva directiva, añadiendo incluso cuadros de correspondencias. Y exactamente esto es lo que ha sucedido con las nuevas directivas en materia de residuos. [13]

31. En consecuencia, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la derogación de la antigua Directiva sobre residuos por la Directiva sobre residuos codificada durante el procedimiento administrativo previo de un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE no afecta al procedimiento por incumplimiento en curso, ya que la nueva Directiva, que codificaba la Directiva 75/442 sobre residuos por razones de racionalidad y claridad, reproduce las disposiciones relevantes de la anterior. [14]

32. Implícitamente, el Tribunal de Justicia ya basó en esta idea una sentencia con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, pues el procedimiento relativo a las fosas sépticas irlandesas [15] también versaba sobre la aplicación de los artículos 4 y 8 de la antigua Directiva sobre residuos, que en el momento de dictarse la primera sentencia ya había sido sustituida por la Directiva sobre residuos codificada, y ya antes de la interposición del recurso con arreglo al artículo 260 TFUE la nueva Directiva sobre residuos había sustituido a la Directiva sobre residuos consolidada. Sin embargo, el Tribunal de Justicia impuso una multa coercitiva y una suma a tanto alzado sin entrar en más debates sobre el Derecho aplicable.

33. Por lo tanto, en los presentes procedimientos es posible seguir ejecutando las antiguas obligaciones en materia de residuos, siempre que hayan sido mantenidas por las actuales disposiciones. Esto es algo que debe comprobarse en cada caso concreto.

8 — Asunto C-185/09, EU:C:2010:59, y C-270/11, EU:C:2013:339.

9 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO L 105, p. 54)

10 — Sentencia Digital Rights Ireland (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238).

11 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (DO L 201, p. 37), modificada por última vez por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337, p. 11).

12 — Sentencias Comisión/Italia (C-365/97, EU:C:1999:544), apartado 36, en materia de residuos; Comisión/Francia (C-492/08, EU:C:2010:348), apartado 31, y Comisión/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855), apartado 37.

13 — Véanse el artículo 20 de la Directiva consolidada sobre residuos y el artículo 41 de la nueva Directiva sobre residuos.

14 — Véase la sentencia Comisión/Grecia (C-286/08, EU:C:2009:543), apartado 8.

15 — Sentencia Comisión/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827).

2. Sobre la fecha de referencia para valorar la ejecución

34. Al analizar si se ha ejecutado una sentencia, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, es la de expiración del plazo señalado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de dicha disposición.[16] No obstante, cuando el procedimiento por incumplimiento se ha iniciado en virtud del anteriormente vigente 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.[17]

B. *Sobre el procedimiento contra Italia*

1. Sobre la admisibilidad

35. Aunque Italia sostiene que el recurso es inadmisible porque la Comisión no ha emitido ningún dictamen motivado complementario, éste sólo sería necesario en caso de que la Comisión hubiese ampliado el procedimiento con respecto al dictamen motivado inicial.[18] Y aquí no se observa tal ampliación. En cambio, si el recurso coincide con el dictamen motivado, no es preciso ningún dictamen motivado complementario. Por lo tanto, procede rechazar este argumento de Italia.

36. Asimismo, alega Italia que un escrito del Director General de la Dirección General de Medio Ambiente de 14 de junio de 2011 generó una confianza legítima en una delimitación diferente del objeto del procedimiento.

37. Una violación del principio de confianza legítima requiere que la Administración haya dado seguridades concretas.[19] Constituyen garantías que pueden dar lugar al surgimiento de esas esperanzas la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables.[20]

38. Pero Italia no ha aclarado qué seguridades concretas pueden desprenderse de dicho escrito, por lo que esta objeción también debe ser desestimada.

2. Sobre la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250)

39. La Comisión remitió a Italia un dictamen motivado por la insuficiente ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). El plazo fijado en dicho dictamen fue prorrogado hasta el 30 de septiembre de 2009, de manera que, en primer lugar, procede analizar si en ese momento Italia había adoptado las medidas necesarias para dar curso a la sentencia.

40. En la mencionada sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que se habían infringido los artículos 4, 8 y 9 de la antigua Directiva sobre residuos, el artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos y el artículo 14, letras a) a c), de la Directiva sobre vertidos.

16 — Sentencias Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 67, y Comisión/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423), apartado 23.

17 — Sentencia Comisión/España (C-184/11, EU:C:2014:316), apartado 36.

18 — Véanse las sentencias Comisión/Alemania (C-191/95, EU:C:1998:441), apartado 55; Comisión/España (C-186/06, EU:C:2007:813), apartado 15, y Comisión/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67), apartado 39.

19 — Sentencias Bélgica y Forum 187/Comisión (C-182/03 y C-217/03, EU:C:2006:416), apartado 147; Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 81, y Kahla/Thüringen Porzellan/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769), apartado 63.

20 — Sentencias Kahla/Thüringen Porzellan/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769), apartado 63, y AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 72.

41. Al concluir, el 30 de septiembre de 2009, el plazo ampliado del dictamen motivado, la antigua Directiva sobre residuos ya había sido sustituida por la Directiva sobre residuos consolidada, pero no había expirado aún el plazo de transposición de la nueva Directiva sobre residuos. Dado que la Directiva consolidada no contenía cambios materiales, el 30 de septiembre de 2009 Italia debía seguir ejecutando la sentencia.

42. A la hora de identificar las obligaciones de ejecución, el fallo de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) resulta de muy poca utilidad, pues se limita a reproducir el texto de las disposiciones vulneradas. No obstante, debe entenderse a la luz de la motivación de dicha sentencia,[21] y según ésta se distinguen tres tipos de infracción:

— el uso de vertederos ilegales, en ocasiones con vertido de residuos peligrosos;

— la falta de saneamiento de vertederos ilegales clausurados, que en algunos casos contenían residuos peligrosos, y

— la falta de renovación de la autorización para vertederos que seguían funcionando.

a) Sobre el uso de vertederos ilegales

43. La Comisión denuncia el uso de vertederos ilegales y alega que Italia debe adoptar normativas y controles adicionales para evitar que continúen dichas irregularidades.

44. En los apartados 39, 42 y 43 de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) el Tribunal de Justicia declaró la infracción de los artículos 4 y 9 de la antigua Directiva sobre residuos, así como del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos, con el uso de vertederos que no se correspondían con lo establecido en dichas disposiciones. Según el Tribunal de Justicia, había en el conjunto del territorio italiano un número considerable de vertederos cuyos explotadores no garantizaron que los residuos se valorizasen o se eliminasen sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que pudiesen perjudicar el medio ambiente, así como puntos de eliminación incontrolada de residuos.[22] Asimismo, numerosos vertederos funcionaban sin haber obtenido la autorización de las autoridades competentes.[23] Por último, el Tribunal de Justicia declaró que existían en Italia al menos 700 vertederos ilegales que contenían residuos peligrosos, no sujetos, por consiguiente, a control alguno.[24]

i) Sobre el número de vertederos que seguían utilizándose

45. En primer lugar, la Comisión alegó que, al expirar el plazo por ella fijado existían al menos 422 vertederos ilegales, si bien, a la vista de los datos que contenía la contestación al recurso, en la réplica limitó su reproche a 37 vertederos cuya clausura no había sido acreditada al expirar dicho plazo. Por último, atendiendo a los datos de la dúplica, se limitó a denunciar el uso de sólo dos vertederos ilegales.

46. Se trata de un vertedero «salvaje», el de Matera/Altamura Sgarrone, en el límite entre Apulia y Basilicata, y de un antiguo vertedero municipal, el de Reggio Calabria/Malderiti, en Calabria.

21 — Sentencias Bosch (135/77, EU:C:1978:75), apartado 4, Comisión/Luxemburgo (C-526/08, EU:C:2010:379), apartado 29, y Comisión/Alemania (C-95/12, EU:C:2013:676), apartado 40.

22 — Apartado 39.

23 — Apartado 42.

24 — Apartado 43.

47. Aunque, en la contestación al recurso,[25] Italia incluyó dichos vertederos en su lista, sin indicar una fecha de clausura, y señaló incluso las medidas de saneamiento previstas, en la dúplica[26] alegó que, según recientes inspecciones sobre el terreno, en la zona del supuesto vertedero de Matera/Altamura Sgarrone ya no se observaba la existencia de ningún antiguo vertedero. Y, en el caso del supuesto vertedero de Reggio Calabria/Malderiti, comunicó que, efectivamente, en el pasado se habían vertido allí residuos, pero que hacía ya tiempo que habían sido eliminados.

48. Sin embargo esta alegación es irrelevante a la hora de comprobar si en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión se seguían usando efectivamente vertederos ilegales. En primer lugar, estos nuevos datos no excluyen que en aquel momento se siguieran usando los vertederos, y, en segundo lugar, Italia rehusó expresamente pronunciarse acerca de en qué medida había sido ejecutada en ese momento la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).[27] En consecuencia, Italia tampoco rebatió haber estado utilizando dichos vertederos al expirar el plazo.

49. Por lo tanto, en cuanto a los vertederos de Matera/Altamura Sgarrone y Reggio Calabria/Malderiti, está fundado el reproche de que en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión seguían usándose vertederos ilegales.

ii) Sobre la adopción de normativas y controles adicionales

50. No obstante, a este respecto la Comisión critica también que Italia no reforzase ni sus normativas para evitar los vertidos ilegales de residuos ni su sistema de supervisión de residuos, a pesar de que las autoridades italianas entretanto habían anunciado reformas en este sentido para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

51. A favor de este reproche cabe argumentar que la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) declara la existencia de un incumplimiento general y persistente de las disposiciones en materia de residuos.[28] Parece lógico combatir tal incumplimiento con medidas generales de carácter legislativo o sistemático, que podrían contribuir a evitar en el futuro la aparición de nuevos vertederos ilegales.

52. No obstante, el Tribunal de Justicia no declaró que el incumplimiento hiciera necesario adoptar tales medidas, y tampoco la Comisión ha alegado ninguna razón en este sentido.

53. El hecho de que las autoridades italianas hayan podido considerar, de forma pasajera, que eran precisas nuevas normativas y medidas sistemáticas de control no basta por si sólo para demostrar la necesidad de esas medidas a fin de ejecutar la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), máxime si se tiene en cuenta que en el presente procedimiento Italia alega que con esos proyectos no se pretendía cumplir con la obligación de ejecutar la sentencia.

54. Por el contrario, no se puede descartar que (como también alega Italia) baste la simple aplicación efectiva de la normativa existente para evitar que en el futuro se viertan residuos en los múltiples vertederos ilegales que hay. A favor de este argumento se puede aducir también que en el presente procedimiento no se ha alegado que entretanto hayan aparecido nuevos vertederos ilegales.

55. En cambio, los casos aislados (como los causados por actos delictivos) no pueden evitarse con seguridad ni siquiera recurriendo a normas estrictas y refinados sistemas de vigilancia. Su naturaleza sería diferente que la del incumplimiento general y continuado declarado en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

25 — Anexo 2 a la contestación al recurso, apartados 34 y 74.

26 — Apartado 14.

27 — Apartado 8 del escrito de contestación.

28 — Apartado 45.

56. Por lo tanto, procede desestimar esta parte del recurso.

b) Sobre el saneamiento de los vertederos ilegales

57. La segunda infracción alegada por la Comisión es la falta de saneamiento de los vertederos ilegales clausurados, algunos de los cuales contienen residuos peligrosos. La Comisión considera que en el momento de expirar el plazo por ella fijado aún había 422 vertederos que precisaban saneamiento.

58. Este reproche suscita complicadas cuestiones. En primer lugar, procede aclarar si la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) genera una obligación de sanear los vertederos ilegales clausurados [véase el inciso i)] y qué relevancia tiene a este respecto la Directiva sobre residuos peligrosos [inciso ii)]. A continuación es preciso aclarar a qué vertederos se extiende la obligación de ejecutar la sentencia [inciso iii)].

i) Sobre la obligación de saneamiento en general

59. Italia niega que la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007/250) exija realmente el saneamiento de los vertederos ilegales clausurados.

60. A este respecto se ha de admitir que dicha sentencia no declara expresamente, ni en el fallo ni en la motivación, que la falta de saneamiento de los vertederos ilegales forme parte del incumplimiento declarado. Sin embargo, la sentencia deja constancia de que la Comisión, en sus alegaciones, también criticaba el hecho de que hasta el momento no se hubiesen saneado los vertederos ilegales,[29] y el Tribunal de Justicia no rechazó este argumento, sino que estimó en su totalidad el recurso de la Comisión.

61. Además, según el apartado 41 de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) había quedado probado que las autoridades italianas no garantizaron que los poseedores de residuos o bien se ocupasen ellos mismos de la eliminación o la valorización de éstos, o bien los entregasen a un recolector o a una empresa encargada de efectuar dichas operaciones, conforme a lo dispuesto en la Directiva. Si se consultan los documentos citados,[30] se observa que el Tribunal de Justicia justificó esta apreciación con el hecho de que determinados vertederos de las regiones de Umbría y Apulia aún no habían sido saneados.

62. El Tribunal de Justicia ya declaró con anterioridad que el artículo 8 de la Directiva sobre residuos establece tal obligación de saneamiento de los vertederos ilegales, pues, al aceptar los residuos, el explotador de un vertedero ilegal se convierte en poseedor de éstos. Por lo tanto, la citada disposición impone al Estado miembro la obligación de adoptar, con respecto a ese explotador, las medidas necesarias para que tales residuos sean entregados a un recolector privado o público o a una empresa de eliminación, en el supuesto de que ese explotador no pueda ocuparse, por sí mismo, de su valorización o eliminación.[31]

63. En consecuencia, el incumplimiento declarado del artículo 8 de la antigua Directiva sobre residuos consiste, al menos, entre otras infracciones, en no haber saneado los vertederos ilegales.

29 — En particular, apartados 10 y 12.

30 — Páginas 412 a 422 de los anexos a la dúplica de Italia en el asunto C-135/05.

31 — Sentencias Comisión/Italia (C-365/97, EU:C:1999:544), apartado 108; Comisión/Italia (C-383/02, EU:C:2004:501), apartados 40, 42 y 44; Comisión/Italia (C-447/03, EU:C:2004:751), apartados 27, 28 y 30; Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 181, y Comisión/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331), apartados 54 y 55.

64. Aunque la Comisión alega que el incumplimiento del artículo 8 de la antigua Directiva sobre residuos sólo se plantea respecto a los dos vertederos cuya clausura se debate,[32] si se considera la argumentación en su conjunto queda claro que, además de eso, el recurso de la Comisión se sigue dirigiendo también contra el incumplimiento del artículo 8 que constituye la anterior falta de saneamiento de los vertederos ilegales, ya que sigue exigiendo dicho saneamiento de forma expresa y claramente comprensible para Italia. El reconocimiento de la ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) en relación con los artículos 8 y 9, por tanto, solamente se refiere al incumplimiento de dichas disposiciones por la insuficiente prevención de los vertederos ilegales y su utilización.

65. Además, la obligación de sanear los vertederos ilegales que se impone en algunas sentencias, disponibles sólo en francés y en la lengua de procedimiento, se basa también en el artículo 4, apartado 1, de la antigua Directiva sobre residuos, cuyo incumplimiento también denuncia la Comisión. Al principio, el Tribunal de Justicia resolvió en este sentido en asuntos en que constaba que los residuos ilegalmente vertidos ponían en peligro el medio ambiente,[33] lo cual, con arreglo al artículo 4, apartado 1, debía ser evitado. Posteriormente, se basó en el argumento de que el almacenamiento mismo de residuos en un vertedero (ilegal) perjudica al medio ambiente.[34] Por lo tanto, es evidente que no basta con clausurar un vertedero ilegal o con cubrir de tierra y escombros residuos ilegalmente vertidos, para satisfacer las exigencias del artículo 4, apartado 1.[35] Como acertadamente alega la Comisión, al menos debe estudiarse si un vertedero ilegal clausurado pone en peligro el medio ambiente o la salud, y, si es así, debe ser saneado.

66. Por lo tanto, procede declarar que el incumplimiento de los artículos 4, apartado 1, y 8 de la antigua Directiva sobre residuos, declarado en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), implica la obligación de estudiar la necesidad de sanear los vertederos ilegales y, en su caso, sanearlos.

67. Es coherente con esta conclusión el hecho de que Italia ya diera cuenta continuamente del saneamiento de vertederos en el asunto C-135/05, pero también en el presente procedimiento. Por lo tanto, dicho Estado miembro no puede ahora alegar su desconocimiento de que el presente procedimiento también se extendía al saneamiento de vertederos.

ii) Sobre el artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos

68. La declaración del incumplimiento del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) añade a la obligación de sanear otras obligaciones específicas respecto a los residuos peligrosos.

69. A este respecto se ha de recordar, en primer lugar, que las obligaciones fundamentales que, en materia de residuos, contiene la Directiva sobre residuos (incluida la de sanear) no son objeto de una nueva regulación en la Directiva sobre residuos peligrosos, sino que, con arreglo al artículo 1, apartado 2, de esta última, las mismas se aplican también a los residuos peligrosos. En consecuencia, con arreglo a la Directiva sobre residuos también se deben sanear los vertidos ilegales que contenga residuos peligrosos.

70. No obstante, la Directiva sobre residuos peligrosos puede imponer obligaciones mayores. Por ejemplo, su artículo 2, número 1, exige que los residuos peligrosos sean identificados y registrados.

32 — Véanse los puntos 46 a 49 de las presentes conclusiones.

33 — Sentencias Comisión/Italia (C-383/02, EU:C:2004:501), apartados 32 y 36, y Comisión/Italia (C-447/03, EU:C:2004:751), apartados 19 a 24.

34 — Sentencias Comisión/España (C-361/05, EU:C:2007:298), apartado 20, y Comisión/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331), apartado 37.

35 — Sentencia Comisión/España (C-361/05, EU:C:2007:298), apartados 24 y 26, precisada por la sentencia Comisión/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331), apartado 37.

71. Si en un vertido ilegal no se realiza la identificación y registro de residuos peligrosos, esto se debe subsanar con motivo del saneamiento. En general, la identificación es, cuando menos, un requisito de todo saneamiento propiamente dicho, pues es preciso saber cómo se ha de sanear, para evitar que con el saneamiento se originen riesgos adicionales para el medio ambiente y para la salud humana.

iii) Sobre los vertederos afectados

72. Asimismo, las partes discuten a qué vertederos se refiere la obligación de sanear, y esto afecta básicamente a la cuestión de si la sentencia delimita el alcance del incumplimiento con precisión suficiente para poder ejecutarla con arreglo al artículo 260 TFUE. En efecto, la sentencia no contiene ni en el fallo ni en la motivación ninguna lista de los vertederos que se deben sanear.

73. Dicha lista puede reconstruirse, acaso, de forma indirecta, acudiendo a los autos del asunto C-135/05 (EU:C:2007:250). A este respecto, habría que atender a los vertederos directa o indirectamente designados por la Comisión. En la mayoría de las regiones, se trataría del informe del Corpo Forestale dello Stato italiano de 22 de octubre de 2002, en el que la Comisión basó su recurso. Este informe comprendía los vertederos ilegales de las áreas de bosque y de montaña de las regiones italianas con estatuto normal, es decir, todas las regiones de Italia excepto Valle de Aosta, Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia y Trentino-Tirol del Sur.

74. Sin embargo, muy probablemente la lista reconstruida no podría incluir todos los vertederos cuyo saneamiento exige la Comisión en el presente procedimiento. En efecto, a una pregunta del Tribunal de Justicia, Italia presentó una lista con 71 de los vertederos enumerados por la Comisión que no habían sido objeto del procedimiento en el asunto C-135/05 (EU:C:2007:250).

75. La Comisión no alega que dichos vertederos se hubiesen designado en el procedimiento del asunto C-135/05. Expresamente, sólo habla de los dos vertederos cuya existencia está en discusión.[36] Sin embargo, de su argumentación se desprende sin duda alguna que, a su entender, también deben sanearse los otros 69 vertederos. De ellos, 44 se encuentran en las regiones examinadas por el Corpo Forestales, y los otros 25, en regiones sobre las que éste no tiene competencias, la mayor parte en Sicilia y Cerdeña. Por lo tanto, es dudoso que la Comisión mencionase, en particular, estos últimos vertederos en el procedimiento del asunto C-135/05.

76. No obstante, las apreciaciones del Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250) no pretenden precisamente aclarar si en dicho procedimiento se habían mencionado determinados vertederos y cómo se había hecho. En efecto, en el asunto C-135/05 Italia ya criticó, sin éxito, la generalidad e indefinición de los incumplimientos denunciados por la Comisión. El Tribunal de Justicia recalcó que la Comisión puede actuar contra una práctica administrativa que constituya un reiterado y persistente incumplimiento del Derecho de la Unión.[37] En consecuencia, en el apartado 45 de su sentencia declaró expresamente que Italia había incumplido de forma generalizada y persistente sus obligaciones en materia de residuos, y no fundamentó las distintas infracciones en un análisis exhaustivo de los casos aludidos, sino que se limitó a señalar, a título de ejemplo, la situación de determinadas regiones.[38]

77. Por lo tanto, la declaración de incumplimiento del Derecho de la Unión en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), en particular, de los artículos 4 y 8 de la Directiva sobre residuos y del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos, va más allá de los casos concretos aludidos por el Tribunal de Justicia.[39] Antes bien, dicha declaración se debe entender en el sentido de

36 — Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

37 — Apartados 18 a 22 de la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250).

38 — *Ibidem*, apartados 32 y 39 a 44.

39 — Véase la sentencia Comisión/Alemania (C-160/08, EU:C:2010:230), apartado 110.

que durante mucho tiempo Italia no ha adoptado, en todo su territorio, las medidas necesarias para sanear los vertederos ilegales, es decir, para eliminar conforme a las mencionadas disposiciones los vertidos ilegalmente vertidos. Esta situación anómala se debe a que Italia no ha hecho suficientes esfuerzos para impedir el uso de vertederos ilegales.

78. No obstante, se plantea la cuestión de si tal apreciación de un incumplimiento general y persistente, no limitado a los casos particulares expuestos (como ejemplo) al Tribunal de Justicia, obliga al Estado miembro, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, a adoptar medidas que puedan ser ejecutadas con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2.

79. Si la aplicación del artículo 260 TFUE exigiese el mismo grado de determinación que un título ejecutivo, probablemente no podría ejecutarse la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) en cuanto al saneamiento de vertederos. Para los títulos de pago en el sentido de los artículos 192 y 187 del Acuerdo EEE (tras la reforma, actualmente artículos 280 TFUE y 299 TFUE), el Tribunal de Justicia, pese a la posibilidad de conversión, ha negado incluso que puedan expresarse en las unidades monetarias europeas entonces existentes, pues sólo pueden cumplirse en moneda nacional.[40] Pero si ni la sentencia ni los autos dictados en el asunto C-135/05 (EU:C:2007:250) designan con claridad cuáles son los vertederos concretos que se deben sanear, parece imposible la ejecución.

80. Sin embargo, al artículo 260 TFUE no se le pueden imponer exigencias similares.[41] Esta conclusión se deriva del hecho mismo de que las sentencias que se deben ejecutar con arreglo al artículo 258 TFUE son solamente de carácter declarativo. Por lo tanto, al margen de la resolución sobre las costas, no designan ninguna medida concreta que deba adoptar el Estado miembro para poner fin al incumplimiento del Derecho de la Unión declarado, sino que, por lo general, dejan a los Estados miembros un muy amplio margen de apreciación para su ejecución.

81. Por lo tanto, el criterio adecuado ha de ser el principio de un proceso equitativo, que debe favorecer a las partes de todo procedimiento en que se trate del Derecho de la Unión, independientemente de su carácter jurídico.[42] Para cumplir sus requisitos, procede que las partes tengan conocimiento y puedan debatir, también de forma contradictoria, los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.[43] Por lo tanto, todas las resoluciones judiciales deben estar motivadas para que el demandado pueda comprender por qué ha sido condenado.[44] Sin embargo, el alcance del deber de motivación puede variar en función de la naturaleza de la resolución judicial de que se trate y debe analizarse, teniendo en cuenta el procedimiento considerado en su globalidad y a la luz del conjunto de las circunstancias pertinentes, teniendo en cuenta las garantías procesales que rodean a esta resolución.[45]

82. En ocasiones, las exigencias de motivación se vinculan a la posibilidad de recurso, que no es relevante en el procedimiento por incumplimiento.[46] Pero también en este tipo de procedimientos una sentencia debe ser, cuando menos, suficientemente clara para que el Estado miembro afectado pueda saber qué irregularidades debe suprimir para ejecutarla, y también debe estar en condiciones de defender su ejecución frente a la Comisión.

40 — Sentencia Société anonyme Générale sucrière/Comisión (41/73 INT, 43/73 INT y 44/73 INT, EU:C:1977:41), apartados 14 y 15.

41 — Véase la sentencia Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), especialmente el apartado 91.

42 — Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), apartado 53.

43 — *Ibidem*, apartado 56.

44 — Sentencia Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531), apartado 53.

45 — *Ibidem*, apartado 60.

46 — Por ejemplo, en la sentencia Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531), apartados 53 y 60.

83. No obstante, las exigencias de determinación de las apreciaciones no pueden llevar al extremo de que la apreciación de una práctica general y persistente no requiera ejecución alguna. De lo contrario, se privaría de efecto práctico a las apreciaciones de este tipo, reconocidas por el Tribunal de Justicia en reiterada jurisprudencia,[47] y no tendrían sino mero carácter declarativo.

84. Por lo demás, la necesidad de tales apreciaciones en cierto modo abstractas, sin una designación concreta de todos los casos afectados, se deduce del comportamiento del Estado miembro de que se trata. En efecto, éste inicialmente tolera un incumplimiento general y persistente del Derecho de la Unión y, a continuación, en el procedimiento administrativo previo del primer recurso por incumplimiento, no informa a la Comisión de forma completa y precisa sobre el alcance del problema, incumpliendo así su deber de cooperación leal. Si, pese a todo, se exigiera a la Comisión que designase con precisión el incumplimiento del Derecho de la Unión, sin disponer de competencias propias de investigación específicas, para después ejecutar la finalización de ese incumplimiento, se permitiría al Estado miembro obtener una nueva ventaja de la infracción del Derecho de la Unión.

85. Por último, el Tribunal de Justicia, en un caso al menos similar, ya aplicó el entonces vigente artículo 228 CE (actual artículo 260 TFUE). En ese caso, la condena de Francia por no controlar suficientemente las actividades de pesca se basó en un déficit persistente y estructural en la aplicación del Derecho de la Unión,[48] cuya subsanación tampoco se determinó de forma concreta.

86. En consecuencia, ha de bastar con que el Estado miembro, a la vista de la sentencia (si es preciso, tras su interpretación con arreglo al artículo 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia), pueda llegar a saber cuáles son las medidas de ejecución necesarias.

87. La sentencia Comisión/Italia (135/05, EU:C:2007:250) satisface dichas exigencias en relación con la obligación de sanear los vertederos. Como ya se ha expuesto,[49] Italia, como Estado miembro interviniente en el procedimiento, podía deducir de la sentencia y de los autos que aquélla se extendía también al saneamiento de los vertederos ilegales clausurados. A este respecto, debía tratarse de vertederos cuya utilización no hubiese combatido Italia, en una práctica general y persistente, contraviniendo los artículos 4, 8 y 9 de la antigua Directiva sobre residuos y, en parte, también el artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos, ya que la necesidad de saneamiento de dichos vertederos es consecuencia de tal utilización.[50]

88. Además, Italia fue en todo momento consciente del alcance de esta obligación. Por eso, ya durante el procedimiento en el asunto C-135/05 y, posteriormente, en el procedimiento administrativo previo del presente asunto, dicho Estado miembro pudo identificar los vertederos clausurados que debían ser saneados.

47 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Comisión/Francia (21/84, EU:C:1985:184), apartado 13; Comisión/Alemania (C-387/99, EU:C:2004:235), apartado 42; Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 28, y Comisión/Alemania (C-160/08, EU:C:2010:230), apartado 106.

48 — Sentencia Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), especialmente los apartados 52 y 60.

49 — Véanse los puntos 76 y 77 de las presentes conclusiones.

50 — No es preciso resolver si la Comisión puede ahora incluso designar nuevos vertederos, o iniciar en el futuro un nuevo procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE por vertederos ilegales hasta ahora desconocidos. En cualquier caso, la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) puede comprender, a lo sumo, todos los vertederos adicionales que sean producto de la práctica general y persistente de uso de vertederos ilegales apreciada en dicha sentencia. En cambio, siempre pueden darse nuevos casos aislados que aparezcan pese la aplicación, en principio adecuada, de la legislación en materia de residuos y pese a contar con una infraestructura suficiente, y esos casos no serían reflejo del incumplimiento general y persistente del Derecho de la Unión censurado en la sentencia.

89. En particular, de las comunicaciones remitidas por Italia a la Comisión se desprende que en el momento de expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, el 30 de septiembre de 2009, aún no habían sido saneados entre 368 [51] y 422 [52] vertederos ilegales. Según la información facilitada por Italia en el procedimiento administrativo previo, al menos 15, [53] pero quizá 23 [54] de dichos vertederos, contenían residuos peligrosos. Por lo tanto, en ese momento la sentencia aún no había sido ejecutada en relación con el saneamiento de los vertederos, y eso basta para justificar una nueva condena con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2.

c) Sobre la renovación de la autorización para vertederos que seguían funcionando

90. Por otro lado, en la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) se declara que se había infringido el artículo 14, letras a) a c), de la Directiva sobre vertederos. Dicha disposición establece las condiciones en que pueden seguir funcionando los vertederos que al concluir el plazo de transposición de la Directiva, es decir, el 16 de julio de 2001, dispusieran de una autorización o estuviesen funcionando.

91. Con arreglo al artículo 14, letra a), de la Directiva sobre vertederos, a más tardar el 16 de julio de 2002, la entidad explotadora debe haber elaborado y sometido a la aprobación de la autoridad competente un plan de acondicionamiento. La letra b) dispone que, sobre la base de ese plan, la autoridad resuelve acerca de la continuación del funcionamiento o el cierre del vertedero. Con arreglo a la letra c), en caso de continuar funcionando, la autoridad debe autorizar las obras de acondicionamiento necesarias y fijar un plazo transitorio, a más tardar, hasta el 16 de julio de 2009.

92. Según información no rebatida de la Comisión, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado había 93 vertederos en esa situación. Se trataba de 69 vertederos situados en 9 regiones y comunicados por Italia a la Comisión en respuesta al dictamen motivado, y otros 24 vertederos en la región de Apulia, de los cuales Italia no informó hasta más tarde. Por lo tanto, tampoco a este respecto había sido ejecutada la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) al expirar el plazo.

d) Conclusión parcial

93. Por lo tanto, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva sobre residuos, del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos y del artículo 14 de la Directiva sobre vertederos, así como del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión en su dictamen motivado, todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250).

C. Sobre el procedimiento contra Grecia

94. El objeto del procedimiento contra Grecia tiene un alcance menor que el procedimiento contra Italia. En su sentencia Comisión/Grecia (C-378/13, EU:C:2005:592), el Tribunal de Justicia sólo declaró la infracción de los artículos 4, 8 y 9 de la antigua Directiva sobre residuos.

95. Las partes están de acuerdo en que dicha infracción afecta tanto al uso de vertederos ilegales como a su saneamiento.

51 — Comunicación de 30 de octubre de 2009.

52 — Comunicación de 1 de octubre de 2009.

53 — Comunicación de 1 de octubre de 2009.

54 — Comunicación de 30 de octubre de 2009.

96. El momento de referencia se deduce del escrito de requerimiento complementario de 29 de octubre de 2010, en que la Comisión fijó un plazo que terminaba el 29 de diciembre de 2010.

97. Dado que el plazo de transposición de la nueva Directiva sobre residuos expiró el 12 de diciembre de 2010, el mantenimiento de la obligación de ejecutar la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) depende de si en la nueva Directiva se mantienen los artículos 4, 8 y 9 de la antigua Directiva sobre residuos.

98. En principio, dichas disposiciones continúan en los artículos 13, 36, apartado 1, 15, apartado 1, y 23 de la nueva Directiva sobre residuos, que no contiene modificaciones sustanciales.

99. Tampoco queda en entredicho, en principio, la obligación de sanear por el artículo 2, apartado 1, letra b), de la nueva Directiva sobre residuos. Esta disposición ha complementado la legislación en materia de residuos de tal manera que la Directiva sobre residuos no se aplica ya a la tierra (*in situ*), incluido el suelo no excavado contaminado. Sin embargo, los residuos ilegalmente vertidos no son tierra ni se encuentran *in situ*, es decir, en su ubicación original. [55] En caso contrario, se daría luz verde a la posibilidad de eludir la legislación en materia de residuos realizando vertidos ilegales. Por eso, la legislación en esta materia puede seguir imponiendo la retirada de dichos residuos.

100. En consecuencia, la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) debía seguir siendo ejecutada al expirar el plazo fijado por la Comisión.

101. Las alegaciones de las partes no dejan claro hasta qué punto se había ejecutado la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) el 29 de diciembre de 2010. Sin embargo, seis meses después Grecia comunicó que aún se utilizaban 82 vertederos ilegales y debían ser saneados 596 vertederos ilegales ya clausurados.

102. Por lo tanto, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva sobre residuos y del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, el 29 de diciembre de 2010, al expirar el plazo fijado por la Comisión en su dictamen motivado, todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592).

D. *Sobre las sanciones pecuniarias*

103. Corresponde al Tribunal de Justicia, en cada caso y en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y en función asimismo del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, determinar las sanciones pecuniarias apropiadas para garantizar que la sentencia que previamente declaró un incumplimiento se ejecute lo antes posible y prevenir la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión. [56]

104. Cabe añadir que las propuestas de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia y sólo constituyen una 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 dicha institución. [57]

55 — Véase la resolución del Verwaltungsgericht Aachen de 16 de julio de 2009 (9 L 153/09, Juris, apartados 17 a 21).

56 — Véase la sentencia Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 36.

57 — Sentencias Comisión/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3), apartado 34; Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428), apartado 112; Comisión/Italia (C496/09, EU:C:2011:740), apartado 37, y Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659), apartado 64.

1. Sobre la multa coercitiva

105. La imposición de una multa coercitiva con arreglo al artículo 260 TFUE en principio sólo está justificada en la medida en que perdure el incumplimiento como consecuencia de la inejecución de una sentencia anterior. [58]

106. Por lo tanto, las reflexiones efectuadas hasta ahora acerca de la insuficiente ejecución de las sentencias al expirar el plazo fijado por la Comisión no justifican la imposición de una multa coercitiva. Aún es preciso comprobar si en el momento de tomar una decisión por parte del Tribunal de Justicia las sentencias aún requieren ser ejecutadas.

107. También a este respecto la continuación del incumplimiento requiere que, en el momento de resolver el Tribunal de Justicia, las disposiciones infringidas sigan esencialmente en vigor pese a las modificaciones sufridas entretanto por la legislación en materia de residuos.

108. En cuanto al procedimiento contra Grecia, nada cambia, ya que, según el examen antes realizado de la ejecución de la sentencia, en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión ya era de aplicación la nueva Directiva sobre residuos. [59]

109. En cambio, en el procedimiento contra Italia, de contenido más amplio, en ese momento aún se había de atender solamente a la Directiva sobre residuos consolidada. [60] No obstante, de las reflexiones sobre el procedimiento griego se desprende que la nueva Directiva en materia de residuos no cuestiona la obligación de sanear que se deduce de la antigua Directiva, y el artículo 35 de la nueva Directiva mantiene la obligación del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos, al exigir que las instalaciones o empresas mencionadas en el artículo 23, apartado 1, entre las que figuran las entidades explotadoras de vertederos, lleven un registro cronológico en el que se indique la cantidad, naturaleza y origen de los residuos peligrosos. Por lo tanto, también esta obligación puede seguir cumpliéndose.

a) Sobre el asunto C-196/13, Comisión/Italia

110. Para resolver la cuestión de la imposición de una multa coercitiva a Italia se ha de analizar, en primer lugar, en qué grado persisten los incumplimientos en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión. En segundo lugar, se ha de determinar su forma, en particular si ha de ser un importe invariable o decreciente en proporción a la ejecución, su importe base y los requisitos para su revocación.

i) Sobre la persistencia de los incumplimientos

111. Ciertamente, en el momento de la vista oral no se discutía que, en su gran mayoría, aún persistían los incumplimientos. Sin embargo, precisan un mayor examen dos casos sobre los que Italia aportó nueva información en la dúplica.

58 — Sentencias Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 27; Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428), apartado 59; Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 42; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 96, y Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartado 43.

59 — Véanse los puntos 97 y ss. de las presentes conclusiones.

60 — Véase el punto 41 de las presentes conclusiones.

– Sobre los casos no controvertidos

112. Es cierto que, antes de expirar el plazo del dictamen motivado, Italia había realizado nuevos progresos. Sin embargo, según informaciones coincidentes, aún se han de sanear 196 vertederos, es decir, los 218 mencionados en el recurso menos 20 cuyo saneamiento posterior reconoció la Comisión,[61] aparte de los dos de los que procede ocuparse a continuación. Según información de la Comisión que no ha sido rebatida, 13 de esos 196 vertederos contienen residuos peligrosos.[62] Asimismo, en la vista oral hubo conformidad en que, entretanto, sólo dos vertederos necesitaban renovar la autorización con arreglo a la Directiva sobre residuos.

– Sobre los dos casos controvertidos

113. Sin embargo, precisan de un mayor examen los casos de los vertederos «salvajes», el de Matera/Altamura Sgarrone, en el límite entre Apulia y Basilicata, y un antiguo vertedero municipal, el de Reggio Calabria/Malderiti, en Calabria.

114. Como ya se ha dicho,[63] aunque Italia incluyó dichos vertederos en la contestación al recurso,[64] sin indicar una fecha de clausura, y señalando incluso las medidas de saneamiento previstas, en la dúplica[65] alegó que, según recientes inspecciones sobre el terreno, en Matera/Altamura Sgarrone no se observaba la existencia de ningún antiguo vertedero, y, en el caso del supuesto vertedero de Reggio Calabria/Malderiti, comunicó que, efectivamente, en el pasado se habían vertido allí residuos, pero que hacía ya tiempo que habían sido eliminados.

Sobre la continuación del uso de vertederos ilegales

115. Si bien la Comisión reprocha a Italia que en esos dos lugares se sigan utilizando vertederos ilegales, en la respuesta al recurso Italia ya alegó que en ese momento ya no se seguía utilizando *ninguno* de los vertederos ilegales comprendidos en el presente procedimiento.

116. Por lo tanto, la Comisión debe demostrar el uso de esos vertederos, y lo que hace es alegar que Italia no ha informado de ninguna fecha de cierre.

117. Sin embargo, la falta de información sobre la fecha de cierre no significa que realmente en esos dos lugares se sigan usando vertederos ilegales.

118. Al no haber aportado la Comisión más pruebas del uso de vertederos ilegales en Matera/Altamura Sgarrone y Reggio Calabria/Malderiti, procede desestimar el recurso en este punto.

Sobre la necesidad de sanear estos dos vertederos

119. No obstante, el litigio relativo a estos dos casos versa también sobre la obligación de sanear los vertederos.

61 — Punto 8 de la respuesta de la Comisión de 13 de mayo de 2014 a la pregunta del Tribunal de Justicia.

62 — Calabria: Firmo/Sciolle; Emilia-Romaña: S. Giovanni in Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Lacio: Riano/Piana Perina; Liguria: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli - discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC y Lerici/Pertusola; Lombardía: Mantua/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marcas: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piamonte: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Umbría: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicilia: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

63 — Véanse los puntos 46 a 49 de las presentes conclusiones.

64 — Anexo 2 a la contestación al recurso, apartados 34 y 74.

65 — Apartado 14.

120. En la respuesta al recurso y en el presente procedimiento, Italia reconoció que los antiguos vertederos ilegales de Matera/Altamura Sgarrone y Reggio Calabria/Malderiti debían ser saneados. Sin embargo, en las nuevas alegaciones italianas se llega a afirmar que ambos casos se incluyeron por error en la lista de vertederos ilegales que precisaban de saneamiento. Por lo tanto, estamos ante un cambio de defensa.

121. Con arreglo al artículo 127, apartado 1, del Reglamento de procedimiento, en el curso del proceso no pueden invocarse motivos de defensa nuevos a menos que se funden en razones de hecho y de derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

122. Italia invoca razones de hecho en este sentido: el hecho de que ambos vertederos realmente se hubiesen incluido por error en la lista de vertederos que precisaban saneamiento se conoce a raíz de inspecciones sobre el terreno efectuadas *después* de la contestación al recurso. [66]

123. Aunque en estos nuevos hechos se evidenciaba, en último término, la demora de Italia en el total esclarecimiento de los hechos, algo que contraviene, en particular, el deber de cooperación leal con la Comisión, el artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento no impide realizar cambios en los medios de defensa pese a que las nuevas razones de hecho hubieran debido conocerse ya anteriormente.

124. Esta generosidad en cuanto a los medios de defensa resulta también coherente, al menos en el presente caso. En efecto, si el Tribunal de Justicia condenase a Italia por estos dos casos a pesar de las nuevas alegaciones, en la práctica resultaría muy complicado ejecutar la sentencia en este punto. ¿Cómo podría demostrar Italia que esos supuestos vertederos han sido saneados si realmente (ya) no existen?

125. Por lo tanto, es admisible este nuevo medio de defensa.

126. En la dúplica se invocan nuevas pruebas (o, al menos, una proposición de prueba adicional), que son los resultados de inspecciones recientes realizadas sobre el terreno. Con arreglo al artículo 128, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en este momento se pueden aportar o proponer nuevas pruebas siempre que el retraso esté justificado. Y este último requisito también se cumple, pues la razón del retraso consiste en que la información sólo se conoció a raíz de inspecciones más recientes.

127. Aunque la Comisión pudo verse sorprendida por esta alegación, le asistía la posibilidad de solicitar al Tribunal de Justicia un plazo adecuado a fin de realizar ella misma sus propias comprobaciones.

128. En conclusión, el nuevo medio de defensa de Italia también es fundado.

129. Es cierto que la argumentación italiana resulta a primera vista poco convincente, sobre todo en lo relativo a las medidas de saneamiento previstas, debido a la contradicción, señalada por la Comisión, respecto a sus alegaciones anteriores, pues lo lógico sería que las medidas de saneamiento sólo se proyectasen si existiesen realmente los vertederos que se pretenden sanear.

130. Por otro lado, no se comprende por qué Italia habría querido presentar al Tribunal de Justicia y a la Comisión en ese momento del procedimiento, a sabiendas, información errónea sobre dos de los casi doscientos casos, información presuntamente fácil de rebatir. Con muy poco esfuerzo podrían haberse examinado, por ejemplo, fotografías de satélite del área en cuestión, y tampoco habría sido excesivamente costosa una visita al lugar. Sin embargo, la Comisión no se molestó en aportar pruebas que desvirtuasen la nueva alegación de Italia.

66 — A este respecto, la alegación se diferencia de un medio de defensa rechazado en la sentencia Comisión/Malta (C-351/09, EU:C:2010:815), apartados 23 y 24, que existía ya antes de presentarse la contestación al recurso.

131. Tampoco parece descartable que un Estado miembro que debe solucionar incumplimientos del Derecho de la Unión en materia de residuos en relación con varios cientos de vertederos ilegales pueda registrar erróneamente un pequeño número de casos y no descubra el error hasta un momento relativamente tardío. Por este motivo, en el presente procedimiento, en especial con respecto a la respuesta al dictamen motivado, la Comisión aceptó la comunicación de tales registros erróneos y su eliminación de las listas.

132. Por lo tanto, la contradicción señalada por la Comisión respecto a las anteriores comunicaciones no basta para desvirtuar la alegación de Italia.

133. Dado que, en un procedimiento por incumplimiento, incumbe a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado, [67] al no presentar ésta ningún argumento nuevo no se puede afirmar que en Matera/Altamura Sgarrone y Reggio Calabria/Malderiti existan antiguos vertederos ilegales que deban ser saneados.

134. En consecuencia, también en este punto procede desestimar el recurso de la Comisión en el asunto C-196/13.

– Conclusión parcial

135. No obstante, puesto que, pese a estos dos casos particulares, en el momento de la vista oral aún no se había ejecutado en una parte sustancial la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), la condena de la República Italiana al pago de una multa coercitiva constituye, en principio, un medio económico apropiado para obligarla a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado y garantizar la plena ejecución de la sentencia. [68]

ii) Sobre la forma de la multa coercitiva: ¿invariable o decreciente?

136. En lo que atañe a la forma de la multa coercitiva, se plantea la cuestión de si la multa coercitiva de devengo periódico debe establecerse en forma de un importe invariable que deba pagar la República Italiana hasta que haya ejecutado íntegramente la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). La alternativa es un importe decreciente propuesto por la Comisión, que se vaya reduciendo en proporción a la progresiva ejecución de la sentencia.

137. A favor del importe invariable se puede aducir que el Tribunal de Justicia, en la sentencia que se debe ejecutar, no declaró un conjunto de incumplimientos aislados, sino un incumplimiento general y persistente. A un único incumplimiento correspondería una única multa coercitiva fija.

138. Frente a esto cabe objetar que este incumplimiento se refleja en diversos hechos individuales, cada uno de los cuales requiere unas medidas concretas para ejecutar la sentencia. La opción de un simple reparto se deduce del mismo hecho de que, por una parte, el incumplimiento de los artículos 4 y 8 de la Directiva sobre residuos y del artículo 2, número 1, de la Directiva sobre residuos peligrosos exija el saneamiento de los vertederos ilegales clausurados y, por otra parte, el incumplimiento del artículo 14 de la Directiva sobre residuos exija la renovación de la autorización de los vertederos que sigan funcionando con arreglo a dicha Directiva. En cuanto a uno y otro aspecto, cada vertedero afectado requiere medidas individuales, y esta misma estructura del deber de ejecutar la sentencia invita a establecer un importe decreciente en proporción al progreso en la ejecución. [69]

67 — Sentencia Comisión/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578), apartado 37.

68 — Véanse las sentencias Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 45; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 114, y Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartado 45.

69 — Véanse las sentencias Comisión/España (C-278/01, EU:C:2003:635), apartado 50; Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), especialmente apartado 51, y Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659), apartado 73, y las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Comisión/Grecia (C-387/97, EU:C:1999:455), punto 104.

139. Sin embargo, más importante es que sólo esta segunda opción puede garantizar que la multa coercitiva devengada se corresponda con la parte aún pendiente de ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250). Un importe fijo que se correspondiese con el grado de ejecución alcanzado en el momento de su establecimiento, tras los nuevos progresos italianos en la ejecución, dejaría de ser adecuado, debido a las especiales circunstancias del caso, y resultaría desproporcionado respecto al incumplimiento declarado.[70] El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión (incluido el Tribunal de Justicia) no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.[71]

140. Por este motivo, el Tribunal de Justicia ya impuso en tres sentencias sobre incumplimientos de características similares multas coercitivas decrecientes. Se trataba de asuntos relativos a la calidad de una gran cantidad de aguas de baño,[72] a la recuperación de un gran número de ayudas[73] y a la conexión de los habitantes a las depuradoras.[74]

141. Sin embargo, en el procedimiento más reciente de este tipo, pese al similar carácter del incumplimiento, relativo a la construcción de diversas depuradoras, y pese a la correspondiente pretensión de la Comisión,[75] el Tribunal de Justicia impuso una multa coercitiva invariable.[76]

142. Pero este caso no indica por sí solo un giro sustancial en la práctica de establecer, en los casos adecuados, una multa coercitiva decreciente, pues el Tribunal de Justicia no dio ningún argumento para apartarse de la anterior jurisprudencia. Tal argumento habría sido oportuno no sólo debido a la propuesta de la Comisión, sino también por que el propio Tribunal de Justicia, sólo un mes antes, había impuesto una multa coercitiva decreciente.[77] Por lo tanto, la última sentencia podría basarse, acaso, en una valoración no expresada de circunstancias especiales del caso concreto.

143. Por el contrario, en el presente caso no se aprecian circunstancias que hagan necesario imponer una multa coercitiva invariable que no decrezca, en contra del principio de proporcionalidad, a medida que se vaya ejecutando la sentencia.

144. En particular, las posibles faltas de cooperación de Italia con la Comisión no son motivo para imponer una multa coercitiva de importe invariable. Aunque parte de la información facilitada por Italia era incompleta o contradictoria, tales incumplimientos del deber de cooperación leal normalmente los tiene en cuenta el Tribunal de Justicia al calcular la suma a tanto alzado, en que incluye el comportamiento del Estado miembro afectado.[78]

70 — Véanse las sentencias Comisión/España (C-278/01, EU:C:2003:635), apartados 48 y 49, y Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 49.

71 — Sentencias Jippes y otros (C-189/01, EU:C:2001:420), apartado 81; S.P.C.M. y otros (C-558/07, EU:C:2009:430), apartado 41, y Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartado 45.

72 — Sentencia Comisión/España (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Sentencia Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Sentencia Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Sentencia Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartados 48 a 50. La pretensión del Estado miembro en la aún más reciente sentencia Comisión/Portugal (C-76/13, EU:C:2014:2029), apartado 74, que fue desestimada se refería por el contrario a una infracción que no puede ser dividida sin más.

76 — Sentencia Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartado 54.

77 — Sentencia Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Sentencias Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 62; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 141, y Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartado 58.

145. En cambio, la falta de cooperación en la fase de aplicación de la multa coercitiva tendría efectos automáticos en contra del Estado miembro, pues el saneamiento o la renovación de la autorización de un vertedero sólo se pueden reconocer después de que el Estado miembro haya facilitado toda la información necesaria para comprobar que se han producido.[79] Por lo tanto, si remite información incompleta o con retraso, la multa coercitiva se prolongará durante más tiempo del necesario.

146. En consecuencia, la multa coercitiva debe imponerse en forma decreciente.

147. Tal y como propone la Comisión, la reducción debe tener en cuenta la diferente calidad de los incumplimientos parciales, es decir, sobre todo el riesgo que constituyen para el medio ambiente. En este sentido, el riesgo menor es el que va asociado a los 183 vertederos ilegales clausurados que deben ser saneados y que no contienen residuos peligrosos, y a éstos se ha de aplicar un factor 1. A los dos vertederos que precisan de una nueva autorización se asocian riesgos mayores, pues se trata de instalaciones de mayor tamaño que siguen funcionando pese a que, cuando menos, es dudoso que cumplan íntegramente con la Directiva sobre vertederos. A ellos se les ha de aplicar un factor 2. Los que más riesgos entrañan son los trece vertederos ilegales pendientes de saneamiento que contienen residuos peligrosos, pues este tipo de residuos presentan riesgos especialmente graves para el medio ambiente. Por lo tanto, a ellos se les debe aplicar un factor 3. Si se multiplican las respectivas cifras de los vertederos afectados por los factores correspondientes y se suman los resultados, se obtiene un total de 226.

iii) Sobre el importe base

148. 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, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. En el marco de la apreciación del Tribunal de Justicia, 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 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 privados y públicos así como la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones.[80]

149. La Comisión alega que el importe de la multa coercitiva diaria se debe calcular multiplicando el importe base idéntico para todos los Estados miembros, a saber, 640 euros diarios, por el coeficiente de gravedad establecido en 8 (en una escala de 1 a 20), con un coeficiente de duración, en el presente caso de 3 (en una escala de 1 a 3) y un factor «n» que refleje la capacidad de pago de Italia, concretamente, 16,72. Aplicando este método se obtiene un importe de 256 819,20 euros diarios.

150. Aunque esta propuesta es un buen punto de partida, precisa de un análisis más detallado.

79 — Véase en este sentido la sentencia Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartados 50 a 55.

80 — Sentencias Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428), apartados 114 y 115; Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartados 56 y 57; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartados 118 y 119, y Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartados 46 y 47.

151. En primer lugar, para calcular la multa coercitiva deben aplicarse los datos actualizados que la Comisión estableció en su Comunicación de 21 de noviembre de 2013. [81] En efecto, debe tenerse en cuenta la capacidad de pago de dicho Estado miembro, es decir, la evolución reciente de su inflación y PIB según se manifiesta en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia. [82] De acuerdo con los mismos, se obtiene un importe base de 650 euros y un factor de capacidad de pago «n» de 16,57.

152. Incumbe al Tribunal de Justicia, según reiterada jurisprudencia, determinar la duración del incumplimiento, y ha de hacerlo teniendo en cuenta el momento en que aprecia los hechos, y no la fecha en la que la Comisión interpone el recurso ante él. [83]

153. Dado que la República Italiana, como se expone en el punto 112 de las presentes conclusiones, ha reconocido expresamente que no ha puesto fin al incumplimiento de su obligación de ejecutar la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), dicho incumplimiento duró más de siete años. En relación con la recuperación de ayudas, el Tribunal de Justicia calificó este período como «considerable». [84]

154. Además, la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) declaró un incumplimiento general y persistente de las obligaciones en materia de residuos, que en parte ya existían desde que terminó el plazo de transposición de la primera Directiva sobre residuos, en 1977, y, en el caos de la Directiva sobre vertederos, al menos desde el año 2002. Por lo tanto, se ha de tener en cuenta también que en el presente caso se trata de anomalías mantenidas durante un tiempo extraordinariamente largo. [85]

155. Por otra parte, se ha de reconocer que, en particular, el saneamiento de los vertederos ilegales clausurados puede llegar a ser muy costoso, y en principio está justificado dar prioridad a la subsanación de los riesgos especialmente graves para el medio ambiente.

156. Por lo tanto, si bien es coherente que la Comisión proponga el máximo coeficiente de duración de que dispone conforme a su sistema, que es el 3, no es necesario salirse de ese margen y elegir un coeficiente aún más elevado. [86]

157. Por último, las mayores dificultades las plantea valorar la gravedad de los incumplimientos.

158. A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que la no ejecución de una sentencia reviste especial gravedad cuando puede perjudicar al medio ambiente, cuya preservación forma parte de los propios objetivos de la política de la Unión, como resulta del artículo 191 TFUE. [87] El Tribunal de Justicia ha declarado también que la larga duración de un incumplimiento en materia de residuos confiere al incumplimiento una gravedad añadida, [88] aunque este hecho ya repercute en el cálculo del coeficiente de duración y, por tanto, se tendría en cuenta dos veces.

81 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_es.pdf.

82 — Véanse las sentencias Comisión/Grecia (C-407/09, EU:C:2012:196), apartado 42; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 131, y Comisión/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834), apartado 78.

83 — Sentencias Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428), apartado 116; Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 58, y Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 120.

84 — Sentencia Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 59.

85 — Véanse las sentencias Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 122, y Comisión/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827), apartado 38.

86 — Sobre esta posibilidad, véase la sentencia Comisión/Francia (C-177/04, EU:C:2006:173), apartado 71.

87 — Sentencias Comisión/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356), apartado 94; Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 77; Comisión/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834), apartado 72, y Comisión/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659), apartado 56.

88 — Sentencia Comisión/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827), apartado 38.

159. Además, no se trata de casos particulares aislados, sino de una práctica generalizada. Si la Comisión hubiese llevado ante el Tribunal de Justicia uno por uno todos los casos, habría sido lógico proponer para cada vertedero que se hubiera de sanear o que precisara una nueva autorización, al menos, un coeficiente de gravedad de 1, lo que implicaría un total de, al menos, 198. Ya en el primero de todos los procedimientos sobre una multa coercitiva propuso incluso un coeficiente de gravedad de 6 por el funcionamiento de un único vertedero ilegal en el que también se habían vertido residuos peligrosos. [89]

160. Por lo tanto, en la ejecución de una sentencia sobre una práctica general que afecta a cientos de casos particulares, proponer un coeficiente de gravedad de 8 en lugar de 198 o incluso superior constituye más bien un «descuento por cantidad» [90] cuya justificación resulta dudosa. Por otro lado, el objetivo de la multa coercitiva no consiste en indemnizar un perjuicio ni en imponer una sanción adecuada, [91] sino que pretende favorecer la ejecución de la primera sentencia y evitar nuevos incumplimientos. Por lo tanto, puede estar justificado no incrementar de forma lineal el coeficiente de gravedad en proporción al número de casos afectados.

161. En cualquier caso, a favor de Italia cabe señalar que el presente procedimiento —en contra de las pretensiones de la Comisión— ya no versa sobre el funcionamiento de todos los vertederos ilegales, sino sólo sobre su saneamiento y sobre la renovación de la autorización de los vertederos que sigan funcionando con arreglo a la Directiva sobre vertederos. En ambos aspectos se aprecian avances significativos frente a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), al final del plazo fijado en el dictamen motivado y a la fecha de presentación del recurso. De ello se deduce que la necesidad de incrementar la presión sobre Italia mediante la multa coercitiva no es muy grande.

162. Por lo tanto, creo que procede reducir sustancialmente el coeficiente de gravedad propuesto por la Comisión, concretamente de 8 a 5.

163. Si el importe base de 650 euros se multiplica por un factor «n» de 16,57 de capacidad de pago, un coeficiente de gravedad de 5 y un coeficiente de duración de 3, se obtiene una multa coercitiva diaria de 161 557,50 euros.

164. Para facilitar la reducción progresiva de la multa coercitiva teniendo en cuenta la importancia que se atribuye a cada incumplimiento parcial particular, propongo redondear ese importe a 158 200 euros, una cifra que se puede dividir por la suma ponderada de los incumplimientos parciales, es decir, 226. [92] Una vez saneado un vertedero ilegal clausurado que contiene residuos peligrosos, el importe puede reducirse en 2 100 euros, tras el saneamiento de cualquier otro vertedero, en 700, y tras la renovación de la autorización de un vertedero que siga funcionando con arreglo a la Directiva sobre vertederos, en 1 400 euros. Tras la subsanación total de los incumplimientos parciales de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250) objeto del presente procedimiento, ya no habría que pagar ninguna multa coercitiva.

165. Si hasta que se dicte sentencia Italia subsana más incumplimientos parciales, deberá acreditarlo inmediatamente ante la Comisión y, al hacerlo, la multa coercitiva se reducirá inmediatamente conforme a los criterios expuestos.

89 — Conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto Comisión/Grecia (C-387/97, EU:C:1999:455), punto 101.

90 — En lugar de una multa coercitiva diaria de 256 819,20 euros, como propone la Comisión, con un coeficiente de gravedad de 198 resultaría un importe diario de 6 356 275,20 euros.

91 — Véase la sentencia Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), especialmente el apartado 91.

92 — Véase el punto 147 de las presentes conclusiones.

166. Por lo tanto, se ha de condenar a Italia a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», hasta la total ejecución de la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), una multa coercitiva diaria de 158 200 euros. Dicho importe base se reducirá en 2 100 euros cada vez que Italia acredite el saneamiento de un vertedero ilegal clausurado que contenga residuos peligrosos, en 700 euros, cada vez que acredite el saneamiento de cualquier otro vertedero, y en 1 400 euros, cada vez que acredite la renovación de la autorización de un vertedero que siga funcionando con arreglo a la Directiva sobre vertederos.

b) Sobre el asunto C-378/13, Comisión/Grecia

167. Si bien es cierto, que desde el final del plazo fijado en el dictamen motivado y hasta la vista oral, Grecia ha realizado nuevos avances, aún siguen en uso 70 vertederos ilegales y otros 223 vertederos ilegales clausurados están pendientes de saneamiento.

168. En consecuencia, la condena de la República Helénica al pago de una multa coercitiva constituye, en principio, un medio económico apropiado para obligarla a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado y garantizar la plena ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592). [93]

169. Como en el caso de Italia, procede establecer en primer lugar un importe base, para posteriormente reducirlo en función de los avances habidos en la ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) [véase el inciso i)]. No obstante, el reconocimiento de la plena ejecución en cuanto a la clausura de vertederos ilegales suscita problemas especiales [véase el inciso ii)].

i) Sobre el importe base de la multa coercitiva

170. La Comisión alega que el importe de la multa coercitiva diaria se debe calcular multiplicando el importe base idéntico que propone para todos los Estados miembros, a saber, 640 euros diarios, por el coeficiente de gravedad establecido en 9 (en una escala de 1 a 20), con un coeficiente de duración, en el presente caso de 3 (en una escala de 1 a 3) y un factor «n» que refleje la capacidad de pago de Grecia, concretamente, 4,12. Aplicando este método se obtiene un importe de 71 193,60 euros diarios.

171. Pero también en el caso de Grecia, para calcular la multa coercitiva, deben aplicarse los datos actualizados que la Comisión estableció en su Comunicación de 21 de noviembre de 2013 [94] [95]. De acuerdo con los mismos se obtiene un importe base de 650 euros y, debido a la persistente crisis económica que sufre Grecia, un factor de capacidad de pago «n» ligeramente inferior de 3,87.

172. En lo que se refiere al coeficiente de duración, la condena de Grecia se produjo dos años antes que la de Italia. Sin embargo, en comparación con Italia cabe señalar a favor de Grecia que sus obligaciones en materia de residuos en virtud del Derecho de la Unión no se retrotraen hasta 1977, sino hasta la fecha de su adhesión, el 1 de enero de 1981. Por lo tanto, también en el caso de Grecia es apropiado aplicar el coeficiente de duración de 3 propuesto.

173. El incumplimiento declarado en la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592) tiene una menor relevancia jurídica que el incumplimiento imputado a Italia. El Tribunal de Justicia no apreció ni una infracción de la Directiva sobre residuos peligrosos ni de la Directiva sobre vertederos. Sin embargo, a diferencia de Italia, en Grecia se siguen utilizando vertederos ilegales, por lo que es mayor la

93 — Véanse las sentencias Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 45; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 114, y Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartado 45.

94 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf.

95 — Véase el punto 151 de las presentes conclusiones.

probabilidad de que se produzcan nuevos riesgos añadidos para el medio ambiente y perjuicios para la salud. Además, en Grecia hay casi 300 vertederos que precisan de saneamiento, es decir, aproximadamente un 50 % más que en Italia, aunque Grecia es un Estado miembro de menor tamaño. Por lo tanto, el coeficiente de gravedad propuesto por la Comisión debe ser reducido, pero sólo a 7,5.

174. Si el importe base de 650 euros se multiplica por un factor «n» de 3,87 de capacidad de pago, un coeficiente de gravedad de 7,5 y un coeficiente de duración de 3, se obtiene una multa coercitiva diaria de 56 598,75 euros.

175. En la reducción de la multa coercitiva, para cada saneamiento y cada clausura debe aplicarse un factor 1. La suma de dichos factores para 223 vertederos clausurados pendientes de saneamiento y 70 vertederos que deben ser clausurados y saneados asciende a 363. Por lo tanto, en aras de la sencillez, procede redondear la multa coercitiva diaria a 54 450 euros y, cada vez que se acredite un cierre o saneamiento de un vertedero ilegal, reducirla en 150 euros.

ii) Sobre el reconocimiento de las clausuras de vertederos

176. No obstante, como acertadamente señala la Comisión, en cuanto a la clausura de vertederos ilegales existe el riesgo de que sean sustituidos por nuevos vertederos incontrolados. Este riesgo debe tenerse en cuenta adecuadamente a la hora de reducir la multa coercitiva.

177. Parece difícil llevar a la práctica el método propuesto por la Comisión en la fase escrita del procedimiento, consistente en calcular el importe de la multa coercitiva en función del número de vertederos ilegales, es decir, en función de los vertederos ilegales ya conocidos que siguen siendo utilizados y de los nuevos vertederos que sustituyen a los que se cierran. Podría suceder que se ocultasen vertederos ilegales sustitutivos, y especialmente en las islas griegas existe el riesgo añadido de que se hundan residuos incontroladamente en el mar sin posibilidad de descubrirlo a tiempo.

178. Por lo tanto, resulta más eficaz la propuesta hecha por la Comisión en la vista oral, de aceptar sólo la clausura de vertederos ilegales si al mismo tiempo se acredita que existen suficientes capacidades de valorización o eliminación legal de residuos y se utilizan. Sin esas capacidades, los residuos que se generen necesariamente serán objeto de vertidos ilegales.

iii) Conclusión parcial

179. Por lo tanto, se ha de condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», hasta la total ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), una multa coercitiva diaria de 54 450 euros. Dicho importe base se reducirá en 150 euros cada vez que Grecia acredite ante la Comisión el saneamiento de un vertedero ilegal clausurado y la disponibilidad y utilización de capacidades suficientes para la valorización o eliminación de residuos, o cada vez que acredite el saneamiento de un vertedero ilegal clausurado.

2. Sobre la suma a tanto alzado

180. Según una jurisprudencia asentada, además de la multa coercitiva puede imponerse también una suma a tanto alzado, [96] y ésta debe depender, en cada caso concreto, del conjunto de aspectos 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. [97] 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. [98]

181. La Comisión propone, para el cálculo de la suma a tanto alzado, aplicar un método consistente en multiplicar el importe base fijo de 210 euros diarios por el coeficiente de gravedad y por el factor «n», que se correspondan con los propuestos para el cálculo de la multa coercitiva, y por el número de días transcurridos desde la primera sentencia.

a) Sobre el asunto C-196/13, Comisión/Italia

182. Si se actualizan estos datos conforme a mi propuesta de la multa coercitiva a imponer a Italia, basada en el importe base de 220 incrementado según la reciente Comunicación de la Comisión, en el factor «n» de capacidad de pago de 16,57 y en el coeficiente de gravedad 5, se obtiene un importe base de 18 227 euros. Referido a la fecha de lectura de las presentes conclusiones, 2 687 días desde que se dictó la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), resulta una suma a tanto alzado de 48 975 949 euros. Si se dictase la sentencia, por ejemplo, cuatro meses después de las conclusiones, sería imaginable imponer una suma a tanto alzado de 51 163 189 euros.

183. Sin embargo, existen dudas de que este importe sea adecuado.

184. Además de las reflexiones que he formulado en relación con la multa coercitiva, para la determinación de la suma a tanto alzado debe tenerse en cuenta, según la jurisprudencia, el «comportamiento» del Estado miembro de que se trate. [99]

185. Si en ese comportamiento se incluyese el punto de vista del Estado miembro de que él es el responsable del incumplimiento del Derecho de la Unión, podrían utilizarse contra Italia sus críticas a la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250), críticas que se refieren, en particular, a las pruebas consideradas y a la presunta imprecisión de las apreciaciones del Tribunal de Justicia.

186. Pero esta opinión es la consecuencia lógica de la interpretación del Derecho que hace Italia, y el principio de tutela judicial efectiva, que asiste también a los Estados miembros, prohíbe agravar las sanciones solamente por el hecho de que un Estado miembro defienda su postura, aunque no la comparta el Tribunal de Justicia. Otra cosa sería, acaso, si un Estado miembro mantuviese posturas manifiestamente infundadas con el único fin de obstaculizar el procedimiento. Pero las opiniones de Italia son defendibles, especialmente porque la sentencia que se ha de ejecutar precisa de interpretación en ciertos aspectos.

96 — Sentencias Comisión/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444), apartados 80 a 86; Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428), apartado 143, y Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 140.

97 — Sentencias Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 62; Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 141, y Comisión/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773), apartado 58.

98 — Sentencias Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 141; Comisión/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827), apartado 47, y Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 40.

99 — Véase las referencias citadas en la nota 97.

187. En cambio, sí se ha de tener en cuenta en todo caso la falta de cooperación con la Comisión y con el Tribunal de Justicia. [100] En este sentido, es de especial relevancia que Italia no intentase facilitar una información completa hasta la respuesta al dictamen motivado. Por lo tanto, no podía sorprender que dicha información fuera, en parte, errónea y que fueran necesarias continuas correcciones y adiciones, incluso en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia. [101]

188. Además, a este respecto el Tribunal de Justicia ha recalcado que la repetición de comportamientos ilícitos por un Estado miembro, en un sector específico de la acción de la Unión, puede constituir un indicador de que la prevención efectiva de que en el futuro se repitan infracciones análogas del Derecho de la Unión requiere la adopción de una medida disuasoria, como la imposición del pago de una suma a tanto alzado. [102] Pero el Tribunal de Justicia ya ha condenado a Italia en más de 20 procedimientos por infracciones de la legislación en materia de medio ambiente. [103]

189. Por todo ello, en el presente procedimiento considero adecuado incrementar la suma a tanto alzado en unos 9 millones de euros, hasta los 60 millones de euros.

b) Sobre el asunto C-378/13, Comisión/Grecia

190. En el caso de Grecia, el importe base de 220 euros debe multiplicarse por un factor «n» de capacidad de pago de 3,87 y por un coeficiente de gravedad de 7,5, lo que arroja un importe diario de 6 385,50 euros. Multiplicado por los 3 258 días que han pasado desde que se dictó la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), a la fecha de lectura de las presentes conclusiones se obtiene una suma a tanto alzado de 20 803 959 euros. Si la sentencia se dictase cuatro meses más tarde, dicho importe ascendería a 21 570 219 euros.

191. En el comportamiento de Grecia, nada hay que objetar en cuanto a la cooperación con la Comisión. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que también Grecia ha sido condenada ya en diversas ocasiones por cuestiones de residuos. Cabe destacar, en particular, la primera imposición de una multa coercitiva con motivo del vertedero ilegal de Kouroupitos, en Creta. [104]

192. Por lo tanto, propongo que se imponga a Grecia una suma a tanto alzado de 22 millones de euros.

VI. **Costas**

193. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

194. La Comisión ha solicitado en el asunto C-196/13 la condena a la República Italiana, y la mayor parte de las pretensiones de ésta han sido desestimadas. Respecto de las pretensiones que sí han prosperado, Italia no facilitó en el procedimiento administrativo previo toda la información pertinente. Por lo tanto, procede imponerle la totalidad de las costas de este procedimiento. [105]

100 — Sentencia Comisión/Grecia (C-407/09, EU:C:2011:196), apartado 33.

101 — Véase el punto 47 de las presentes conclusiones.

102 — Sentencias Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 69; Comisión/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740), apartado 90; Comisión/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834), apartado 70, y Comisión/España (C-184/11, EU:C:2014:316), apartado 78.

103 — La primera sentencia Comisión/Italia (30/81 a 34/81, EU:C:1981:317) se refería a la no transposición de diferentes directivas en materia de residuos, y la última sentencia Comisión/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115), a las graves deficiencias en la gestión de los residuos en Campania.

104 — Sentencia Comisión/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356).

105 — Véanse las sentencias Comisión/Luxemburgo (C-32/05, EU:C:2006:749), apartado 87, y Comisión/España (C-151/12, EU:C:2013:690), apartado 57.

195. Al haber sido desestimadas todas sus pretensiones, Grecia debe soportar las costas del procedimiento C-378/13.

VII. **Conclusión**

196. Propongo al Tribunal de Justicia que resuelva el asunto C-196/13, Comisión/Italia, del modo siguiente:

1) La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE, del artículo 2, número 1, de la Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, y del artículo 14 de la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, así como del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión en su requerimiento complementario, 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, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», hasta la total ejecución de la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), una multa coercitiva diaria de 158 200 euros. Dicho importe base se reducirá en 2 100 euros cada vez que Italia acredite el saneamiento de un vertedero ilegal clausurado que contenga residuos peligrosos, en 700 euros, cada vez que acredite el saneamiento de cualquier otro vertedero, y en 1 400 euros, cada vez que acredite la renovación de la autorización de un vertedero que siga funcionando con arreglo a la Directiva 1999/31/CE.

3) Condenar a la República Italiana a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una suma a tanto alzado de 60 millones de euros.

4) Desestimar el recurso en todo lo demás.

5) Condenar en costas a la República Italiana.

197. En el asunto C-378/13, Comisión/Grecia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del modo siguiente:

1) La República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE, y del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, hasta el 29 de diciembre de 2010, fecha en que expiró el plazo fijado por la Comisión en su dictamen motivado, todas las medidas necesarias para aplicar la sentencia Comisión/Grecia (C-502/03, EU:C:2005:592).

2) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», hasta la total ejecución de la sentencia Comisión/Grecia (EU:C:2005:592), una multa coercitiva diaria de 54 450 euros. Este importe base se reducirá en 150 euros cada vez que dicho Estado miembro acredite ante la Comisión el saneamiento de un vertedero ilegal clausurado y la disponibilidad y utilización de capacidades suficientes para la valorización o eliminación de residuos, o cada vez que acredite el saneamiento de un vertedero ilegal clausurado.

3) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una cantidad a tanto alzado de 22 millones de euros.

4) Condenar en costas a la República Helénica.