CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 5 de noviembre de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante el presente recurso por incumplimiento se solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud tanto del artículo 5 del Tratado CEE como de los artículos 5 y 6 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975,[1] y de los artículos 6 y 12 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978,[2] al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar en la región de Campania la planificación, organización y supervisión de las operaciones de gestión de residuos con arreglo al artículo 6 de la citada Directiva 75/442, ni los programas para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos con arreglo al artículo 12 de la citada Directiva 78/319, ni haber comunicado estos programas a la Comisión.

2. A raíz de ciertas preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia durante la fase escrita, la Comisión desistió de algunos cargos. Por lo tanto procede concretar el objeto del recurso.

3. Los artículos 5 de la Directiva 75/442 y 6 de la Directiva 78/319 imponen a los Estados miembros la obligación de designar «la autoridad o autoridades competentes encargadas, en una zona determinada, de planificar, organizar, autorizar y supervisar las operaciones de gestión de residuos».[3]

4. En su recurso, la Comisión acusa a Italia de no haber designado dichas autoridades. Ahora bien, según el Decreto nº 915 del Presidente de la República, de 10 de septiembre de 1982,[4] que se aportó a los autos, Italia atribuyó competencias a las regiones para la elaboración de los planes y programas que prevén los citados artículos. En su contestación escrita a las preguntas del Tribunal de Justicia, la Comisión anunció que desistía de dicho motivo.

5. Del mismo modo, en este mismo escrito puntualizó que renunciaba al motivo basado en el incumplimiento de la obligación de comunicación y publicación de estos mismos programas de gestión de residuos prevista en el apartado 2 del artículo 12 de la Directiva 78/319, dado que este Tribunal ya declaró dicho incumplimiento en su sentencia C-48/89 de 14 de junio de 1990.[5]

6. En adelante, el presente recurso se fundamenta únicamente en los artículos 5 del Tratado CEE, 6 de la Directiva 75/442 y en el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 78/319.

* Lengua original: francés.

1 — Directiva relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129).

2 — Directiva relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98).

3 — Añadiendo *in fine* el artículo 6 de la Directiva 78/319/CEE «tóxicos y peligrosos».

4 — Artículo 6 (GURI nº 343 de 15.12.1982, p. 9071).

5 — Comisión/Italia, Rec. p. I-2425.

7. Estos dos últimos artículos prescriben la obligación de las autoridades competentes —y por lo tanto, en Italia, de las regiones— de establecer uno o varios «planes»[6] y «programas»[7] para la gestión de los residuos, determinando, especialmente, la naturaleza de los residuos que deben gestionarse, los métodos de gestión y los lugares apropiados, pudiendo las autoridades incluir en dichos programas una estimación de los costes de las operaciones de gestión.

8. La Comisión acusa a Italia de no haber establecido nunca estos programas en la región de Campania.

9. El presente procedimiento trae causa de una pregunta escrita, de 20 de mayo de 1987, de una parlamentaria europea italiana que llamó la atención de la Comisión sobre la situación de Campania que, en su opinión, producía 1.620.000 toneladas de residuos al año, que cuenta tan sólo con vertederos salvajes e incontrolados, y que se disponía a recibir 500.000 toneladas de residuos procedentes de Estados Unidos.

10. Mediante carta de 29 de junio de 1987, que hace referencia expresa a las dos Directivas mencionadas, la Comisión requirió al Gobierno italiano para que aclarara la situación de Campania. Dicha carta no fue contestada.

11. Mediante el escrito de requerimiento de 20 de junio de 1988 y el dictamen motivado de 23 de mayo de 1989 —que tampoco obtuvieron contestación— se intimó a Italia para que se atuviera a lo dispuesto en las dos Directivas, reiterando que Campania no había establecido ni los planes del artículo 6 de la Directiva de 1975 ni los programas del apartado 1 del artículo 12 de la de 1978.

12. Al ser requerido mediante una pregunta del Tribunal de Justicia para que aportara los programas adoptados con arreglo a las dos Directivas de referencia, en su respuesta el Gobierno italiano manifestó que desde hacía tiempo había advertido, sobre la totalidad del territorio nacional, dificultades debidas a un desequilibrio entre las cantidades de residuos producidas y las capacidades de gestión. Puntualizó que se había encomendado al Ministro del Medio Ambiente que remediara esta situación.

13. No se trajo a los autos ningún documento justificativo de la existencia de planes de gestión de residuos en Campania. Por consiguiente, con respecto a Campania, procede tener por incontrovertida la falta de planes y programas que prevén el artículo 6 de la Directiva de 1975 y el apartado 1 del artículo 12 de la de 1978.

14. En defensa de su tesis, el Gobierno italiano sostiene que cumplió con su obligación al designar, en virtud del Decreto Presidencial de 10 de septiembre de 1982, a las autoridades encargadas de establecer los programas de gestión de residuos, y que no puede basarse un recurso por incumplimiento en la ineficacia de estas autoridades.

15. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia:

«Un Estado miembro no puede ampararse en disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justi-

6 — Artículo 6 de la Directiva de 1975.

7 — Apartado 1 del artículo 12 de la Directiva de 1978.

ficar el incumplimiento de las obligaciones y plazos previstos en las Directivas comunitarias» [8] *(traducción provisional).*

16. De ello se deduce que la responsabilidad que se exige mediante el recurso por incumplimiento es la del propio Estado,

«independientemente del órgano del Estado cuya acción u omisión sea causa del incumplimiento, aunque se trate de una institución constitucionalmente independiente» [9] *(traducción provisional).*

17. En lo que atañe especialmente a las colectividades descentralizadas, el Tribunal de Justicia ya declaró que Italia no se había atenido a la Directiva de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, a raíz del incumplimiento de ésta por parte del Ayuntamiento de Milán, que había adjudicado un contrato público de incineradores sin publicar un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* a pesar de que el Gobierno declarara haber requerido al Ayuntamiento para atenerse a la Directiva. [10]

18. Más recientemente, en sentencia de 11 de junio de 1991, [11] este Tribunal declaró un incumplimiento contra Bélgica, cuyas regiones de Flandes y Valonia no habían adoptado las medidas necesarias para la ejecución de una Directiva del Consejo.

19. En unas conclusiones sobre seis asuntos por incumplimiento contra Bélgica, el Abogado General Sr. Capotorti recordó:

«Con carácter general, cabe afirmar que, desde el punto de vista comunitario, es ciertamente admisible la ejecución de Directivas mediante actos normativos de carácter regional, teniendo cada Estado miembro la libertad de atribuir, como considere oportuno, las competencias normativas en el plano interno, sin embargo es indiscutible que el Estado miembro, sea cual fuere su estructura, responde frente a la Comunidad cuando la ejecución tenga lugar tan sólo con respecto a una parte de su territorio» [12] *(traducción provisional).*

20. De ello se deduce que, independientemente de las dificultades de funcionamiento que tengan las autoridades designadas por el Gobierno italiano, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 75/442 y del apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 78/319.

21. Asimismo la Comisión basa su recurso en el artículo 5 del Tratado CEE.

22. Este cargo no puede referirse a la obligación de comunicar a la Comisión los planes y programas previstos en el artículo 12 de la Directiva 75/442, en el apartado 2 del artículo 12 y en el artículo 16 de la Directiva 78/319. En efecto, como he recordado, este Tribunal ya declaró el incumplimiento de esta obligación mediante la sentencia C-48/89 de 14 de junio de 1990.

8 — Por ejemplo: sentencias de 5 de junio de 1984, Comisión/Italia (280/83, Rec. p. 2361, y de 28 de marzo de 1985, Comisión/Bélgica (215/83, Rec. p. 1039).

9 — Sentencia de 5 de mayo de 1970, Comisión/Bélgica (77/69, Rec. p. 244), apartado 15.

10 — Sentencia de 10 de marzo de 1987, Comisión/Italia (199/85, Rec. p. 1039).

11 — Comisión/Bélgica (C-290/89, Rec. p. I-2851).

12 — Conclusiones en los asuntos 68/81 a 73/81, Rec. 1982, pp. 159 y ss., especialmente p. 162.

23. La mención del artículo 5 del Tratado se refiere más concretamente a la falta de respuesta a la carta de 29 de junio de 1987 y al escrito de requerimiento de 20 de junio de 1988.

24. Mediante la primera, la Comisión solicitó al Gobierno italiano que le facilitara algunas informaciones sobre el tonelaje de los residuos producidos anualmente en Campania, las medidas adoptadas para gestionarlos y las condiciones de adopción del acuerdo bilateral, anteriormente referido, celebrado con Estados Unidos. Con referencia a este instrumento, en el escrito de requerimiento de 20 de junio de 1988 la Comisión dejó constancia de la falta de respuesta por parte de Italia a las preguntas formuladas y, refiriéndose al artículo 5 del Tratado, reiteró la obligación de cooperación de los Estados.

25. El dictamen motivado de 23 de mayo de 1989 señaló que el Gobierno italiano no había contestado las solicitudes de información y nuevamente hacía referencia al artículo 5 del Tratado.

26. Realmente, el suplico del escrito de recurso alude simplemente al artículo 5 del Tratado sin referirse al hecho de que Italia no respondió a las solicitudes de información que formulara la Comisión, pero los motivos de recurso —que reiteran la obligación de cooperación de los Estados— desarrollan suficientemente dicho suplico para que este Tribunal considere el cargo basado en el incumplimiento de la obligación general de cooperación. Por lo demás, haciendo abstracción de cualquier ambigüedad sobre el particular, en el acto de la vista, el representante de la Comisión confirmó que el alegado incumplimiento de la obligación de cooperación constituía un claro motivo de infracción basado en el artículo 5 del Tratado.

27. En virtud del artículo 155 del Tratado, la Comisión tiene encomendada la misión de velar por la aplicación del Derecho comunitario. Es indispensable que se halle informada de todas las disposiciones que adopten los Estados miembros para su ejecución. La obligación de cooperación que proclama el artículo 5 del Tratado reviste una importancia muy particular durante el procedimiento administrativo previo al recurso por incumplimiento. En efecto, como recordó el Abogado General Sr. Lenz en sus conclusiones presentadas en el asunto 240/86, Comisión/Grecia:

«La finalidad del procedimiento previo al procedimiento por incumplimiento del Tratado es facilitar un arreglo pacífico en los litigios, lo que implica la obligación de los Estados miembros afectados de cooperar. Sin una colaboración activa no se puede poner en claro, y mucho menos subsanar, una eventual violación del Tratado.» [13]

De esta opinión del citado Abogado General, este Tribunal dedujo:

«[...] al omitir deliberadamente proporcionar a la Comisión los textos aplicables a la importación de cereales [...] la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE.» [14]

28. Igualmente, en relación con el mismo artículo, el Tribunal de Justicia declaró en otro asunto entre la Comisión y la República Helénica, [15] con motivo de la falta de

13 — Rec. 1988, p. 1843, apartado 38 de las conclusiones.

14 — Sentencia de 24 de marzo de 1988, antes citada (Rec. p. 1835), apartado 28.

15 — Sentencia de 12 de julio de 1990 (C-35/88, Rec. pp. I-3125 y ss., especialmente p. I-3150).

comunicación por parte de dicho Estado miembro a la Comisión de las decisiones ministeriales y de los Comités dependientes de los Ministros relativas a las condiciones de intervención de la Kydep [16] sobre el mercado de cereales forrajeros:

«[...] esta omisión, en cuanto impidió a la Comisión tener conocimiento del conjunto de complejas relaciones existentes entre el Estado helénico y la Kydep, *debe considerarse como una negativa a colaborar con esta institución.*» [17]

29. Del mismo modo, sugiero a este Tribunal que declare que la falta de cooperación de Italia en el caso de autos constituye, en sí misma, un incumplimiento de las obligaciones prescritas por el párrafo primero del artículo 5 del Tratado CEE.

30. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que declare:

«1) Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 75/442/CEE y de la Directiva 78/319/CEE, al no asegurarse de la aplicación, en la región de Campania, de los planes y programas de gestión de residuos previstos en el artículo 6 y en el apartado 1 del artículo 12 de las citadas Directivas, respectivamente;

2) el Estado demandado ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo primero del artículo 5 del Tratado CEE, al negarse a contestar a las tres preguntas formuladas mediante la carta de 29 de junio de 1987 y reiteradas en el escrito de requerimiento de 20 de junio de 1988»;

y que condene en costas a la República Italiana.

16 — Oficina central griega de gestión de los productos nacionales.

17 — Apartado 40, el subrayado es mío.