

RESUMEN

El TJCE resuelve la cuestión prejudicial sobre la interpretación del principio de quien contamina paga de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales y de la Directiva sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en relación con las medidas de reparación de daños medioambientales adoptadas por las autoridades. La Sala declara que la Directiva sobre responsabilidad medioambiental no se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente presumir la existencia de un nexo causal entre los operadores y una contaminación comprobada y ello por razón de la proximidad de sus instalaciones al área contaminada; no obstante, dicha autoridad ha de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y las componentes utilizadas por el referido operador en el marco de sus actividades; cuando la autoridad competente decida imponer medidas de reparación de daños medioambientales no está obligada a demostrar que ha habido culpa o negligencia, ni tampoco una intención dolosa pero, incumbe a dicha autoridad investigar previamente el origen de la contaminación comprobada y está obligada a demostrar la existencia de un nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por las medidas de reparación y la referida contaminación.

NORMATIVA ESTUDIADA

Dir. 35/2004 de 21 abril 2004. Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales
anx.3.1 art.3.1 art.4.5 art.8 art.9 art.11 art.17 art.19.1

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

CUESTIÓN PREJUDICIAL
MEDIO AMBIENTE

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: *Prejudicial*

Legislación

Aplica anx.3.1, art.3.1, art.4.5, art.8, art.9, art.11, art.17, art.19.1 de Dir. 35/2004 de 21 abril 2004. Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales

SENTENCIA

En el asunto C-378/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italia), mediante resolución de 5 de junio de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de agosto de 2008, en el procedimiento entre

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

y

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Interno,
Regione siciliana,
Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),
Assessorato regionale Industria (Sicilia),
Prefettura di Siracusa,
Istituto superiore di Sanità,
Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),
Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),
Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),
Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),
Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,
Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,
Provincia regionale di Siracusa,
Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,
Comune di Siracusa,
Comune di Augusta,
Comune di Melilli,
Comune di Priolo Gargallo,
Azienda Unità sanitaria locale N. 8,
Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,
Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, anteriormente Sviluppo Italia SpA,
en el que participan:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

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

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

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

consideradas las observaciones presentadas:

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

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

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

- en nombre de ENI SpA, por el Sr. G.M. Roberti, la Sra. I. Perego y los Sres. S. Grassi y C. Giuliano, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno griego, por la Sra. A. Samoni-Rantou y el Sr. G. Karipsiadis, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. Wissels y B. Koopman y el Sr. D.J.M. de Grave, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. C. Zadra y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del principio de quien contamina paga de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143, p. 56), así como, en particular, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134, p. 114).

2. Dicha petición se presentó en el marco de litigios entre las sociedades Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA y Syndial SpA y varias autoridades nacionales, regionales y municipales italianas por las medidas de reparación de daños medioambientales adoptadas por las referidas autoridades en lo relativo a la Rada de Augusta (Italia) en cuyos alrededores se encuentran las instalaciones o los terrenos de las citadas sociedades.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

3. Los considerandos de la Directiva 2004/35, pertinentes para el presente asunto, tienen la siguiente redacción:

“1) Actualmente existen en la Comunidad muchos parajes contaminados que presentan importantes riesgos sanitarios, y la pérdida de biodiversidad ha sufrido una considerable aceleración durante las últimas décadas. La falta de acción puede acarrear un incremento de la contaminación y que la pérdida de biodiversidad aún sea mayor en el futuro. (...)

2) (...) El principio fundamental de la presente Directiva debe, por tanto, consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños sea declarado responsable desde el punto de vista financiero (...).

(...)

8) La presente Directiva debe aplicarse, en cuanto a los daños medioambientales se refiere, a las actividades profesionales que presenten un riesgo para la salud humana o el medio ambiente. Estas actividades deben identificarse, en principio, por referencia a la legislación comunitaria pertinente que establece requisitos normativos respecto de determinadas actividades o prácticas que entrañan un riesgo potencial o real para la salud humana o para el medio ambiente.

9) La presente Directiva debe asimismo aplicarse, por lo que respecta a los daños a las especies y hábitats naturales protegidos, a cualquier actividad profesional además de las que ya se han identificado directa o indirectamente, por referencia a la legislación comunitaria, como actividades que entrañan un riesgo real o potencial para la salud humana o para el medio ambiente. En tales casos el operador sólo debe ser responsable en virtud de la presente Directiva en los casos en que haya incurrido en culpa o negligencia.

(...)

13) No es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad. Para que ésta sea eficaz, es preciso que pueda identificarse a uno o más contaminantes, los daños deben ser concretos y cuantificables y es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados. Por consiguiente, la responsabilidad no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales.

(...)

24) Es necesario garantizar la disponibilidad de medios efectivos de aplicación y cumplimiento, así como la debida salvaguardia de los intereses legítimos de los operadores afectados y otras partes interesadas. Conviene que las autoridades competentes se encarguen de tareas específicas que impliquen la discreción administrativa apropiada, a saber, la tarea de evaluar la importancia de los daños y determinar qué medidas reparadoras deben adoptarse.

(...)

30) Los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición de la presente Directiva no deben estar cubiertos por sus disposiciones.

(...)"

4. A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/35, titulado "Ámbito de aplicación", ésta se aplica:

"(...)

a) a los daños medioambientales causados por alguna de las actividades profesionales enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades;

b) a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debida a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador."

5. El artículo 4, apartado 5, de la referida Directiva establece que ésta "sólo se aplicará a los daños medioambientales, o a la amenaza inminente de tales daños, causados por una contaminación de carácter difuso cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos".

6. Bajo el título "Acción reparadora", el artículo 6 de la misma Directiva dispone:

"1. Cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador informará sin demora a la autoridad competente de todos los aspectos pertinentes de la situación y adoptará:

(...)

b) las medidas reparadoras necesarias de conformidad con el artículo 7.

2. La autoridad competente podrá en cualquier momento:

(...)

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

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

e) adoptar por sí misma las medidas reparadoras necesarias.

3. La autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas reparadoras. Si el operador incumple las obligaciones estipuladas en el apartado 1 o en las letras (...) c) (o d)) del apartado 2, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes en virtud de la presente Directiva, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas reparadoras como último recurso."

7. Por lo que respecta a los costes vinculados a la prevención y reparación, el artículo 8 de la Directiva 2004/35 establece:

"1. El operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva.

2. A reserva de lo dispuesto en los apartados 3 y 4, la autoridad competente -entre otras cosas mediante el embargo de bienes inmuebles u otras garantías adecuadas- recuperará del operador que haya causado los daños o la amenaza inminente de esos daños, los costes que le haya supuesto la adopción de acciones preventivas o reparadoras en virtud de la presente Directiva.

Sin embargo, la autoridad competente podrá decidir no recuperar los costes íntegros cuando los gastos necesarios para hacerlo sean superiores al importe recuperable, o cuando no pueda identificarse al operador.

3. No se exigirá a un operador que sufrague el coste de las acciones preventivas o reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva cuando pueda demostrar que los daños medioambientales o la amenaza inminente de que se produzcan tales daños:

a) fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; o

(...)

En tales casos, los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para permitir que el operador recupere los costes en que haya incurrido.

(...)"

8. El artículo 9 de la referida Directiva, titulado "Imputación de los costes en caso de varios responsables", tiene la siguiente redacción:

“La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualesquiera disposiciones vigentes en las normativas nacionales en relación con la imputación de costes en caso de varios responsables, especialmente, en lo que respecta al reparto de responsabilidad entre el productor y el usuario de un producto.”

9. El artículo 11 de la misma Directiva, titulado “Autoridad competente”, establece:

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

2. Corresponderá a la autoridad competente establecer qué operador ha causado el daño o la amenaza inminente del mismo, evaluar la importancia del daño y determinar qué medidas reparadoras han de adoptarse de acuerdo con el Anexo II. A tal efecto, la autoridad competente podrá exigir al operador correspondiente que efectúe su propia evaluación y que facilite todos los datos e información que se precisen.

(...)

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

10. Bajo el título “Relación con la legislación nacional”, el artículo 16 de la Directiva 2004/35 establece, en su apartado 1, que ésta “no constituirá obstáculo para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de la presente Directiva y la determinación de otros responsables”.

11. El artículo 17 de la misma Directiva, titulado “Aplicación temporal”, establece que ésta no se aplica a:

“(...)

- los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19;
- los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha;
- los daños, si han transcurrido más de 30 años desde que tuvo lugar la emisión, suceso o incidente que los produjo.”

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

13. El punto 1 del anexo III de la Directiva 2004/35 menciona, en particular, la explotación de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26).

14. A tenor del artículo 1 de la Directiva 96/61, ésta tiene por objeto la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en el anexo I de la citada Directiva. Los puntos 2.1 y 2.4 del referido anexo mencionan respectivamente las “instalaciones de combustión” y la “industria química”.

Derecho nacional

15. El órgano jurisdiccional nacional se remite al Decreto Legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997, por el que se adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 91/156/CEE (del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos) (DO L 178, p. 32), a la Directiva 91/689/CEE (del Consejo, de 12 de diciembre de 1991,) relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20) y a la Directiva 94/62/CE (del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994), relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10) (suplemento ordinario de la GURI nº 38, de 15 de febrero de 1997, en lo sucesivo, “Decreto Legislativo nº 22/1997”). El referido Decreto fue derogado y sustituido por el Decreto Legislativo nº 152, de 3 de abril de 2006, sobre las normas medioambientales (suplemento ordinario de la GURI nº 88, de 14 de abril de 2006), que, mediante sus artículos 299 a 318, adapta el ordenamiento jurídico italiano a la Directiva 2004/35.

16. El artículo 17 del Decreto Legislativo nº 22/1997 establecía que “(...) toda persona que exceda, aunque sea accidentalmente, los límites previstos en el apartado 1, letra a), o cree un riesgo concreto y real de exceso, estará obligada a llevar a cabo a sus propias expensas intervenciones de protección, de “saneamiento” y de restablecimiento medioambiental de las áreas contaminadas y de las instalaciones que presenten un riesgo de contaminación (...)”.

17. El artículo 9 del Decreto Ministerial nº 471, de 25 de octubre de 1999, por el que se adapta el ordenamiento jurídico interno al Reglamento por el que se definen los criterios, procedimientos y modalidades de protección, de “saneamiento” y de restablecimiento medioambiental de las áreas contaminadas, de conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo nº 22/1997, modificado y completado (suplemento ordinario de la GURI nº 293, de 15 de diciembre de 1999), tiene la siguiente redacción:

“El propietario de un área u otra persona que (...) quiera iniciar por su propia iniciativa los procedimientos relativos a las medidas urgentes de protección, de “saneamiento” y de restablecimiento medioambiental de conformidad con el artículo 17, apartado 13 bis, del Decreto Legislativo (nº 22/1997), estará obligado a comunicar a la región, a la provincia y al municipio la situación de contaminación comprobada, así como las posibles medidas urgentes de protección necesarias para garantizar la protección de la salud y del medio ambiente adoptadas y que se encuentren en fase de ejecución. La comunicación deberá ir acompañada de una documentación técnica adecuada que habrá de indicar las características de las referidas medidas. (...) (El) municipio o, si la contaminación afecta al territorio de varios municipios, la región comprobará la eficacia de las medidas urgentes de protección adoptadas y podrá imponer requisitos y medidas complementarios, en particular, las medidas de vigilancia que hayan de implantarse para examinar las condiciones de contaminación y los controles que proceda efectuar para comprobar la eficacia de las medidas adoptadas con el objetivo de proteger la salud pública y el medioambiente cercano (...).”

18. El artículo 311, apartado 2, del Decreto Legislativo nº 152, de 3 de abril de 2006, dispone:

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

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19. El litigio principal se refiere a la región de Priolo Gargallo (Sicilia), declarada -sitio de interés nacional a los efectos de “saneamiento”- y, más concretamente, la Rada de Augusta. Ésta se ve afectada por fenómenos recurrentes de contaminación medioambiental cuyo origen se remonta a los años 60, cuando el polo de Augusta-Priolo-Melilli fue creado como polo petrolífero. Desde entonces, numerosas empresas activas en el sector de los hidrocarburos y la petroquímica se instalaron y sucedieron en dicha región.

20. La zona ha sido objeto de una “identificación” dirigida a evaluar el estado del suelo, de las capas freáticas, del mar territorial y del suelo marino. De conformidad con el artículo 9, del Decreto Ministerial nº 471, de 25 de octubre de 1999, las empresas establecidas en el polo petroquímico, en su calidad de propietarias de las zonas industriales terrestres ubicadas dentro del sitio de interés nacional, presentaron planes de protección de urgencia y de “saneamiento” de la capa, que fueron aprobados por Decreto Interministerial.

21. Mediante diferentes medidas sucesivas y debido al retraso en la ejecución de los planes de intervención que reprochaba a las empresas correspondientes, el organismo público competente ordenó a las referidas empresas que procedieran al “saneamiento” y al restablecimiento del suelo marino de la Rada de Augusta y, en particular, al dragado de los sedimentos contaminados presentes en ella en una profundidad de dos metros, apercibiéndolas de que si las referidas empresas no lo hacían, los citados trabajos serían ejecutados de oficio a cargo de las empresas y a sus expensas. Con ocasión de la Conferenza dei servizi decisoria, de 21 de julio de 2006, también se decidió completar las medidas anteriormente aprobadas con la realización de una separación física de la capa freática.

22. Las empresas interesadas presentaron demandas contra las referidas resoluciones ante el órgano jurisdiccional remitente afirmando que tal obra era irrealizable y les causaría gastos desmesurados. Mediante sentencia nº 1254/2007, de 21 de julio de 2007, el órgano jurisdiccional remitente estimó las referidas demandas considerando que las obligaciones de “saneamiento” eran ilícitas por no haber tenido en cuenta al ordenarse el principio de quien contamina paga, las normas nacionales que regulan los procedimientos de “saneamiento” ni el principio de contradicción. Además, no se produjo debate alguno con las empresas interesadas sobre las condiciones en que debía llevarse a cabo tal “saneamiento”.

23. Dicha sentencia fue impugnada por las autoridades administrativas ante el Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia que, mediante auto de medidas provisionales de 2 de abril de 2008, declaró que quedaba demostrado el *fumus boni iuris* de la apelación habida cuenta de las consecuencias perjudiciales vinculadas a la demora en la ejecución de las medidas impuestas por las referidas autoridades y ordenó la suspensión de la ejecución de la sentencia nº 1254/2007.

24. A continuación, las autoridades administrativas consideraron que las medidas aprobadas anteriormente no eran aptas para remediar la contaminación existente en la Rada de Augusta. Además, habida cuenta de la negativa de las empresas demandantes a obedecer, la Conferenza dei servizi decisoria les impuso, el 20 de diciembre de 2007, otras medidas entre las que figuraba el levantamiento de una barrera cuya planificación y ejecución se atribuyeron a la sociedad Sviluppo Italia Aree produttive SpA (en lo sucesivo, “Sviluppo”). Dichas medidas se confirmaron durante la Conferenza dei servizi decisoria de los días 6 de marzo y 16 de abril de 2008. Por último se adoptó el Decreto nº 4378, de 21 de febrero de 2008, que tenía por objeto la “resolución final de adopción (...) de la Conferenza dei servizi decisoria relativa al sitio de interés nacional de Priolo, de 20 de diciembre de 2007” (en lo sucesivo, “Decreto de 21 de febrero de 2008”).

25. Las demandantes en el litigio principal presentaron ante el órgano jurisdiccional remitente una nueva demanda contra el referido Decreto y contra otros actos administrativos relativos a él. En dicha demanda sostienen, en particular, que el plan aprobado, elaborado por la sociedad Sviluppo,

a la que se atribuyó su ejecución sin licitación pública, no tenía una finalidad medioambiental sino que servía más bien a la construcción de una infraestructura pública, a saber, la creación de una isla artificial en el interior de la Rada de Augusta mediante sedimentos contaminados.

26. El órgano jurisdiccional remitente señala que, en las resoluciones anteriores relativas al mismo litigio, el Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, en cuanto órgano de segunda instancia, había considerado, en particular, que “carece de pertinencia toda comprobación (...) dirigida a constatar la implicación, o no, de los actuales propietarios o concesionarios de áreas industriales, así como cualquier examen dirigido a comprobar la existencia de eventuales responsabilidades de órganos de la Autoridad Pública que hayan autorizado en el pasado el desarrollo de actividades contaminantes”. En efecto, según ese mismo órgano jurisdiccional, “(el) punto de equilibrio entre los diversos intereses, de relevancia constitucional, de protección de la salud, del medio ambiente y de la iniciativa económica privada (...) se encuentra (...) en el criterio de responsabilidad empresarial objetiva, en virtud del cual los poderes económicos que producen y extraen beneficios del ejercicio de actividades peligrosas, en la medida en que son contaminantes per se, o bien en la medida en que utilizan estructuras productivas contaminantes y fuentes de contaminación permanente, están obligados por tal motivo a soportar en su integridad los gastos necesarios para garantizar la defensa del medio ambiente y de la salud de la población, en una correlación causal con todos los fenómenos de puesta en peligro vinculados al destino industrial (...)”

27. El órgano jurisdiccional remitente señala que la práctica de la autoridad pública competente, confirmada por el órgano jurisdiccional de apelación, consiste, por lo tanto, en el caso de autos en atribuir a las empresas que operan en la Rada de Augusta la responsabilidad por la contaminación medioambiental existente, sin distinguir entre la contaminación anterior y la actual ni hacer un examen de la parte de responsabilidad directa correspondiente a cada una de las empresas interesadas.

28. Previendo una eventual evolución de su jurisprudencia en el mismo sentido que la del órgano de segunda instancia, el órgano jurisdiccional remitente destaca la situación particular de la contaminación propia de la Rada de Augusta. Señala, ante todo, que una pluralidad de empresas de la industria petroquímica se han sucedido entre sí en el área, de manera que no sólo es imposible sino también innecesario establecer la responsabilidad individual correspondiente a cada una de ellas, sobre todo, si ha de considerarse que el ejercicio en el sitio contaminado de actividades que por sí mismas son peligrosas basta para establecer la responsabilidad de tales empresas.

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

“1) ¿Se oponen el principio de “quien contamina paga” (artículo 174 CE (...)), y las disposiciones de la Directiva (2004/35), a una normativa nacional que permite a la administración pública imponer a empresas privadas -por el mero hecho de desarrollar actualmente su actividad en una zona contaminada desde hace tiempo o limítrofe con la históricamente contaminada- la ejecución de medidas de saneamiento prescindiendo de toda investigación dirigida a determinar quién es responsable de la contaminación?”

2) ¿Se oponen el principio de “quien contamina paga” (artículo 174 CE (...)), y las disposiciones de la Directiva (2004/35), a una normativa nacional que permite a la administración pública atribuir la responsabilidad del resarcimiento del daño medioambiental de forma específica a la persona titular de derechos reales y/o que ejerce una actividad empresarial en la zona contaminada, sin necesidad de comprobar previamente la existencia del nexo causal entre la conducta de la persona y el hecho contaminante, en virtud de la mera relación de “posición” en la que ésta se encuentra (es decir, al ser un operador cuya actividad se desarrolla en el interior de la zona)?

3) ¿Se opone la normativa comunitaria establecida en el artículo 174 CE (...), y en las disposiciones de la Directiva (2004/35), a una normativa nacional que permite a la administración pública, yendo más allá del principio de quien contamina paga, atribuir la responsabilidad del resarcimiento del daño medioambiental de forma específica a la persona titular de derechos reales y/o de una empresa en el lugar contaminado, sin necesidad de comprobar previamente la existencia, además del nexo causal entre la conducta de la persona y el hecho contaminante, del requisito subjetivo del dolo o de la culpa?

4) ¿Se oponen los principios comunitarios en materia de defensa de la competencia consagrados en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en las (...) Directivas (2004/18), (93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 199, p. 54)) y 89/665/CEE (del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395, p. 33)), a una normativa nacional que permite a la administración pública atribuir a entidades privadas (Società Sviluppo SpA y (Sviluppo)) actividades de identificación, proyecto y ejecución de actuaciones de saneamiento -rectius: de realización de obras públicas- en terrenos estatales de forma directa, sin tramitar previamente los necesarios procedimientos de licitación pública?”

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

30. El Gobierno italiano ha argumentado que la petición de decisión prejudicial es inadmisibles debido, sobre todo, a que, por una parte, las cuestiones planteadas implican que el Tribunal de Justicia examine la normativa nacional y, por otra parte, el objetivo del órgano jurisdiccional remitente no sería resolver el litigio del que conoce sino desvirtuar la jurisprudencia del órgano jurisdiccional de apelación.

31. A este respecto basta con recordar que, en el marco de un recurso prejudicial, si bien el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho de la Unión, sin embargo, sí que lo es para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación de ese Derecho que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para dirimir el asunto del que esté conociendo (sentencia de 22 de mayo de 2008, *Citiworks*, C-439/06, Rec. p. I-3913, apartado 21 y la jurisprudencia citada).

32. Además, el órgano jurisdiccional que no resuelva en última instancia debe, en particular, tener la libertad de someter al Tribunal de Justicia las cuestiones que le preocupan, si considera que la valoración jurídica efectuada por el órgano de rango superior pudiera llevarle a dictar una sentencia contraria al Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, Rec. p. 33, apartado 4).

33. A la luz de las observaciones anteriores, la presente remisión prejudicial es admisible por lo que procede examinar las diferentes cuestiones planteadas por el Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

Sobre las tres primeras cuestiones

34. Mediante sus tres primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber, esencialmente, si el principio “quien contamina paga”, consagrado en el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, y las disposiciones de la Directiva 2004/35, que concreta dicho principio en materia de responsabilidad medioambiental, se oponen a una normativa nacional que permite a la autoridad competente imponer a los operadores, por razón de la proximidad de sus instalaciones a un área contaminada, medidas de reparación de daños medioambientales sin investigar previamente el hecho causante de la contaminación y sin haber demostrado el nexo causal entre los referidos daños y los operadores ni la intención dolosa o la culpa de éstos.

35. A la vista de los hechos del litigio principal, como han sido expuestos por el órgano jurisdiccional remitente y como los abordaron los Gobiernos italiano, griego y neerlandés, y la Comisión de las Comunidades Europeas, procede determinar las condiciones de aplicabilidad *ratione temporis* de la Directiva 2004/35 en tales circunstancias antes de responder a las cuestiones planteadas.

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

- Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

36. Los Gobiernos italiano y neerlandés, y la Comisión, dudan de que la Directiva 2004/35 pueda aplicarse *ratione temporis* a los hechos del litigio principal, en la medida en que el daño medioambiental es anterior al 30 de abril de 2007 y/o resulta, en cualquier caso, de actividades anteriores a las que se puso fin antes de dicha fecha. La Comisión, sin embargo, sugiere que la citada Directiva podría aplicarse en lo relativo a los daños posteriores al 30 de abril de 2007 derivados de la actividad actual de los operadores interesados. No obstante, opina que no es aplicable a una contaminación anterior a esa misma fecha causada por operadores distintos de los que operan actualmente en la Rada de Augusta y que se pretende imputar a estos últimos.

37. Por el contrario, el Gobierno griego considera que la Directiva 2004/35 es aplicable a los hechos del litigio principal. En efecto, haciendo una lectura a contrario del artículo 17, segundo guión, de dicha Directiva, entiende que ésta se aplica aunque la actividad causante del daño comenzara antes del 30 de abril de 2007, siempre que no se hubiera puesto fin a dicha actividad antes de dicha fecha y ésta continuara después de la misma.

- Respuesta del Tribunal de Justicia

38. Como se desprende del trigésimo considerando de la Directiva 2004/35, el legislador de la Unión ha considerado, en relación con las disposiciones relativas al régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la referida Directiva, que “los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición” de la Directiva, es decir, anteriores al 30 de abril de 2007, “no deben estar cubiertos por sus disposiciones”.

39. El referido legislador indicó expresamente en el artículo 17 de la Directiva 2004/35, las situaciones en las que ésta no se aplica. Habida cuenta de que se han definido así de manera negativa las situaciones que no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación *ratione temporis* de dicha Directiva, ha de deducirse de ello que, desde el punto de vista temporal, cualquier otra situación está comprendida, en principio, en el régimen de responsabilidad medioambiental establecido por la referida Directiva.

40. Del artículo 17, primer y segundo guión, de la Directiva 2004/35 se desprende que ésta no se aplica a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido antes del 30 de abril de 2007 ni a los que se hayan producido después de dicha fecha cuando se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de la misma.

41. Ha de deducirse de ello que la citada Directiva se aplicará a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después del 30 de abril de 2007 cuando los referidos daños se deriven de actividades realizadas con posterioridad a dicha fecha o anteriormente pero que no hubiera concluido antes de la misma.

42. En virtud del artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones del órgano jurisdiccional nacional y del Tribunal de Justicia, éste sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma del Derecho de la Unión a partir de los hechos que le indique el órgano jurisdiccional nacional. De lo anterior se desprende que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento regulado en dicho artículo, sino al órgano jurisdiccional nacional aplicar a medidas o a situaciones nacionales las normas del Derecho de la Unión cuya interpretación ha facilitado el Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 11 de septiembre de 2008, CEPSA, C-279/06, Rec. p. I-6681, apartado 28).

43. Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base de los hechos que sólo a él compete apreciar, si en el litigio principal los daños a los que se refieren las medidas de reparación medioambiental adoptadas por las autoridades nacionales competentes están comprendidos dentro de una de las situaciones contempladas en el apartado 41 de la presente sentencia.

44. Si dicho órgano jurisdiccional concluyera que la Directiva 2004/35 no es aplicable al asunto de que conoce, tal situación estaría incluida en el ámbito de aplicación del Derecho nacional dentro del respeto de las reglas del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado.

45. A este respecto, en el artículo 174 CE se señala que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa en el principio de quien contamina paga. Por lo tanto, dicha disposición se limita a definir los objetivos generales de la Comunidad en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 175 CE confía al Consejo de la Unión Europea la tarea de decidir qué acción debe emprenderse en su caso en procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, apartados 57 y 58).

46. Como señaló acertadamente el Gobierno neerlandés, habida cuenta de que el artículo 174 CE, que contiene el principio de quien contamina paga, se dirige a la acción de la Comunidad, la referida disposición no puede ser invocada en cuanto tal por los particulares a fin de excluir la aplicación de una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, adoptada en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental cuando no sea aplicable alguna normativa comunitaria adoptada sobre la base del artículo 175 CE que cubra específicamente la situación de que se trate.

47. Dado que el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que la Directiva 2004/35 es aplicable *ratione temporis* al asunto principal, procede abordar las cuestiones prejudiciales del siguiente modo.

Sobre el régimen de responsabilidad medioambiental previsto en la Directiva 2004/35

- Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

48. Los Gobiernos italiano y griego consideran que, a tenor del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/35, cuando se trata de actividades comprendidas en su anexo III, se considerará responsables de la contaminación a los operadores sin que sea necesario demostrar que existe culpa de éstos ni un nexo causal entre sus respectivas actividades y los daños causados al medio ambiente.

49. Según el Gobierno griego, únicamente cuando las actividades de los operadores no estén comprendidas dentro del anexo III de la Directiva 2004/35, la autoridad competente, a fin de imponer a éstos medidas de responsabilidad medioambiental en el sentido de la referida Directiva, habrá de demostrar, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra b), de ésta, que ha habido culpa o negligencia por parte de dichos operadores. Tampoco pesa sobre dicha autoridad la carga de probar el grado de implicación de éstos, puesto que el artículo 8, apartado 3, de la referida Directiva indica que la carga de la prueba de un nexo causal entre el daño y el causante real de la contaminación incumbe, en realidad, al operador que pretende que no se le obligue a cargar con los gastos ocasionados por los daños respecto a los que pueda demostrar que han sido causados por un tercero. De este modo, la posibilidad de que las empresas inicien entre ellas acciones de reembolso basadas en las normas nacionales de responsabilidad puede conducir a soluciones pragmáticas.

50. El Gobierno italiano destaca que, en cualquier caso, en el litigio principal el nexo causal es obvio, sin que sea necesaria una investigación para demostrarlo en la medida en que las empresas interesadas se denunciaron ellas mismas y existe una coincidencia evidente entre las sustancias que producen y los contaminantes encontrados. Además, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/35 permite a los Estados miembros adoptar disposiciones más rigurosas que las previstas en la citada Directiva.

51. La Comisión considera que la Directiva 2004/35 no se aplica cuando no sea posible determinar concretamente al operador económico cuya actividad haya causado los daños medioambientales. No obstante, basándose en el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva, entiende que ésta no se opone a la aplicación de un régimen más estricto, como el controvertido en el litigio principal, en lo referente a la facultad de los Estados miembros de determinar tanto otras actividades, para someterlas a las exigencias de la referida Directiva, como otras partes responsables, puesto que, en cualquier caso, tal régimen reforzaría las obligaciones definidas en la citada Directiva.

- Respuesta del Tribunal de Justicia

52. Como se señala en el decimotercer considerando de la Directiva 2004/35, no es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad y para que ésta sea eficaz, es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados y los daños medioambientales deben ser concretos y cuantificables.

53. Como se desprende de los artículos 4, apartado 5, y 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35, si es necesario que la autoridad competente determine un nexo causal para imponer medidas reparadoras a los operadores, sea cual fuere el tipo de contaminación de que se trate, esta exigencia es también un requisito de aplicabilidad de la referida Directiva en lo referente a la contaminación de carácter difuso y extendido.

54. Tal nexo causal puede determinarse fácilmente cuando la autoridad competente se encuentra en presencia de una contaminación circunscrita en el espacio y en el tiempo que ha sido causada por un número limitado de operadores. Por el contrario, este no será el caso cuando se trate de fenómenos de contaminación de carácter difuso, de manera que el legislador de la Unión ha considerado que, ante tal contaminación, un régimen de responsabilidad no constituye un instrumento adecuado cuando no puede determinarse el referido nexo causal. Por consiguiente, a tenor del artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2004/35, ésta únicamente se aplica a ese tipo de contaminación cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

55. A este respecto procede señalar que en la Directiva 2004/35 no se define la manera en que ha de determinarse tal nexo causal. Ahora bien, en el marco de la competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, cuando un elemento necesario para implementar una Directiva adoptada sobre la base del artículo 175 CE no se ha definido en el marco de ésta, será competencia de esos Estados definirlo; a este respecto disponen de un amplio margen de apreciación, dentro del respeto de las reglas del Tratado, para adoptar normas nacionales que establezcan o concreten el principio quien contamina paga (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, Rec. p. I-0000, apartados 48, 52 y 55).

56. Desde este punto de vista, una normativa de un Estado miembro puede prever que la autoridad competente tenga la facultad de imponer medidas de reparación de daños medioambientales presumiendo la existencia de un nexo causal entre la contaminación comprobada y las actividades del operador u operadores, y ello por razón de la proximidad de sus instalaciones a la referida contaminación.

57. No obstante, en la medida en que, de conformidad con el principio de quien contamina paga, la obligación de reparar únicamente incumbe a los operadores económicos por el hecho de haber contribuido a la generación de la contaminación o al riesgo de contaminación (véase, por analogía, la sentencia de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Rec. p. I-4501, apartado 77), a fin de presumir que existe tal nexo causal, la autoridad competente ha de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y las componentes utilizadas por el referido operador en el marco de sus actividades.

58. Cuando la autoridad competente disponga de tales indicios, podrá determinar un nexo causal entre las actividades de los operadores económicos y la contaminación de carácter difuso comprobada. De conformidad con el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2004/35, tal situación estará comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva, salvo que los referidos operadores puedan desvirtuar esta presunción.

59. De ello resulta que si el órgano jurisdiccional remitente considera que la contaminación de que se trata en el litigio principal reviste un carácter difuso y no puede determinarse un nexo causal, tal situación no estará comprendida dentro del ámbito de aplicación *ratione materiae* de la Directiva 2004/35, sino en el Derecho nacional en las condiciones definidas en el apartado 44 de la presente sentencia.

60. Por el contrario, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que la referida Directiva es aplicable al asunto del que conoce, procede continuar con las siguientes consideraciones.

61. Del artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/35 se desprende que, cuando los daños a las especies y hábitats naturales protegidos sean causados por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III de dicha Directiva, ésta se aplicará siempre que se demuestre que ha habido culpa o negligencia por parte del operador. Por el contrario, tal condición no se exige cuando los daños al medio ambiente hayan sido causados por una de las actividades profesionales enumeradas en el referido anexo, es decir, en el caso de daños causados a especies y hábitats protegidos así como los que afecten a las aguas y al suelo en el sentido del artículo 2, apartado 1, letras a) a c), de la citada Directiva.

62. Sin perjuicio de la comprobación de los hechos, que incumbe efectuar al órgano jurisdiccional remitente, cuando los daños han sido causados al medio ambiente por operadores activos en el sector de las industrias de actividades energéticas y químicas en el sentido de los puntos 2.1 y 2.4 de la Directiva 96/61, actividades comprendidas a estos efectos en el anexo III de la Directiva 2004/35, los referidos operadores pueden sufrir la imposición de medidas preventivas o de reparación, sin que la autoridad competente tenga que demostrar que ha habido culpa o negligencia por parte del operador.

63. En efecto, en el caso de actividades profesionales comprendidas en el anexo III de la Directiva 2004/35, la responsabilidad medioambiental de los operadores activos en tales ámbitos de actividad se les imputa de manera objetiva.

64. No obstante, como destacaron acertadamente las demandantes en el litigio principal, se desprende del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35, en relación con su decimotercer considerando que, a fin de imponer medidas de reparación, la autoridad competente está obligada, según las normas nacionales relativas a la prueba, a determinar el operador causante de los daños al medio ambiente. De ello resulta que, a tal fin, la referida autoridad debe buscar primeramente el origen de la contaminación comprobada y, como se ha declarado en el apartado 53 de esta sentencia, no puede imponer medidas de reparación sin determinar antes un nexo causal entre los daños comprobados y la actividad del operador que considera responsable de los mismos.

65. Por lo tanto, procede interpretar los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 5, y 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35 en el sentido de que, cuando la autoridad competente decida imponer medidas de reparación a los operadores cuyas actividades estén comprendidas en el anexo III de dicha Directiva, no está obligada a demostrar que ha habido culpa o negligencia ni una intención dolosa por parte de los operadores cuyas actividades se consideren responsables de los daños causados al medio ambiente. Por el contrario, incumbe a dicha autoridad, por una parte, investigar previamente el origen de la contaminación comprobada, para lo que dispone de un margen de apreciación en lo referente a los procedimientos, los medios que han de desplegarse y a la duración de tal investigación. Por otra parte, dicha autoridad está obligada a demostrar, según las normas nacionales en materia de prueba, la existencia de un nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por las medidas de reparación y la referida contaminación.

66. Las demandantes en el procedimiento principal argumentan que la contaminación de la Rada de Augusta fue causada por Montedison SpA, así como por las marinas mercante y militar. Por consiguiente, consideran que la autoridad competente no puede imponerles medidas de reparación como las previstas en el Decreto de 21 de febrero de 2008.

67. Por una parte, procede recordar a este respecto que, de conformidad con el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2004/35, los operadores disponen de vías de recurso para impugnar las medidas de reparación adoptadas sobre la base de dicha Directiva y la existencia de todo nexo causal entre sus actividades y la contaminación comprobada. Por otra parte, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de dicha Directiva, los referidos operadores no están obligados a sufragar los costes de las acciones de reparación cuando puedan demostrar que los daños fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas, puesto que, en efecto, el principio de quien contamina paga no implica que los operadores deban asumir las cargas inherentes a la eliminación de una contaminación a la que no hayan contribuido (véase, por analogía, la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartado 51).

68. Procede añadir, igualmente, que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/35, a semejanza del artículo 176 CE, prevé expresamente que la Directiva no constituirá obstáculo para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. La referida disposición indica igualmente que dichas medidas pueden consistir, en particular, en la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de la presente Directiva, por un lado, y en la determinación de otros responsables, por otro.

69. De ello resulta que un Estado miembro puede decidir que los operadores de actividades distintas de las previstas en el anexo III de la Directiva 2004/35 pueden considerarse objetivamente responsables de daños medioambientales, es decir, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letras a) a c), de la referida Directiva, no solamente de los daños causados a las especies y los hábitats protegidos, sino también de aquéllos causados a las aguas y al suelo.

70. Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las tres primeras cuestiones que:

- cuando, en una situación de contaminación medioambiental, no se cumplen las condiciones de aplicación *ratione temporis* y/o *ratione materiae* de la Directiva 2004/35, tal situación estará sometida al Derecho nacional dentro del respeto de las reglas del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado;

- la Directiva 2004/35 no se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente, que actúa en el marco de dicha Directiva, presumir la existencia de un nexo causal, incluso en el supuesto de contaminación de carácter difuso, entre los operadores y una contaminación comprobada y ello por razón de la proximidad de sus instalaciones al área contaminada. No obstante, de conformidad con el principio de quien contamina paga, a fin de presumir que existe tal nexo causal, dicha autoridad ha de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes y las componentes utilizadas por el referido operador económico en el marco de sus actividades;

- los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 5, y 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35, deben interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente decida imponer medidas de reparación de daños medioambientales a los operadores cuyas actividades estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación del anexo III de dicha Directiva, la autoridad competente no está obligada a demostrar que ha habido culpa o negligencia, ni tampoco una intención dolosa por parte de los operadores cuyas actividades se consideren responsables de los daños causados al medio ambiente. Por el contrario, incumbe a dicha autoridad, por una parte, investigar previamente el origen de la contaminación comprobada, para lo que dispone de un margen de apreciación en lo referente a los procedimientos, los medios que han de desplegarse y a la duración de tal investigación. Por otra parte, dicha autoridad está obligada a demostrar, según las normas nacionales en materia de prueba, la existencia de un nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por las medidas de reparación y la referida contaminación.

Sobre la cuarta cuestión

71. Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si las Directivas en materia de contratos públicos, en particular la Directiva 2004/18, se oponen a una normativa nacional que permite a la autoridad competente atribuir directamente a una empresa de Derecho privado la ejecución y la planificación de obras públicas así como trabajos de “saneamiento” y de restablecimiento de un sitio contaminado.

72. Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deban dirimir (véanse, en particular, las sentencias de 16 de julio de 1992, Meilicke, C-83/91, Rec. p. I-4871, apartado 22, y de 16 de octubre de 2008, Kirtruna y Viganò, C-313/07, Rec. p. I-7907, apartado 25).

73. En el marco de dicha cooperación corresponde al juez nacional que conoce del litigio, único que obtiene conocimiento directo de los hechos que dieron lugar al mismo y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por tanto, cuando las cuestiones planteadas versan sobre la interpretación del Derecho de la Unión, en principio el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse (sentencia de 19 de abril de 2007, Asemfo, C-295/05, Rec. p. I-2999, apartado 30, y la jurisprudencia citada).

74. No obstante, cuando no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas, el Tribunal de Justicia se negará a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional (véase, en este sentido, la sentencia *Commune de Mesquer*, antes citada, apartado 30).

75. Ahora bien, a este respecto, en lo relativo a la presente cuestión, el órgano jurisdiccional remitente no ha precisado la persona pública que ha atribuido la ejecución de los trabajos de que se trata en la referida cuestión ni la cuantía de dichos trabajos, ni tampoco el acto por el que se atribuyeron esos trabajos a las dos sociedades enunciadas en la citada cuestión.

76. En efecto, el Tribunale amministrativo regionale della Sicilia se refiere únicamente a “operaciones de impacto medioambiental relevante y de muy elevado valor económico”, que se atribuyeron de este modo a las referidas sociedades por la autoridad competente sin que éstas hubieran competido con otras sociedades de Derecho privado.

77. Además, pese a una cuestión escrita formulada por el Tribunal de Justicia al Gobierno italiano, así como la celebración de la vista, no ha sido posible esclarecer las condiciones en las que se atribuyeron los trabajos en cuestión a las referidas sociedades. La sociedad Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA alegó incluso que únicamente se le atribuyeron meras actividades de elaboración de un proyecto y que la autoridad competente renunció a los trabajos de infraestructura enunciados en la cuarta cuestión prejudicial.

78. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia no se considera lo suficientemente informado sobre el contexto de los hechos relativos a la cuarta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, por lo que procede declarar la inadmisibilidad de dicha cuestión.

Costas

79. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

Cuando, en una situación de contaminación medioambiental, no se cumplen las condiciones de aplicación *ratione temporis* y/o *ratione materiae* de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, tal situación estará sometida al Derecho nacional dentro del respeto de las reglas del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado.

La Directiva 2004/35 no se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente, que actúa en el marco de dicha Directiva, presumir la existencia de un nexo causal, incluso en el supuesto de contaminación de carácter difuso, entre los operadores y una contaminación comprobada y ello por razón de la proximidad de sus instalaciones al área contaminada. No obstante, de conformidad con el principio de quien contamina paga, a fin de presumir que existe tal nexo causal, dicha autoridad ha de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada y la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y las componentes utilizadas por el referido operador en el marco de sus actividades.

Los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 5, y 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35, deben interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente decida imponer medidas de reparación de daños medioambientales a los operadores cuyas actividades estén comprendidas dentro del ámbito

de aplicación del anexo III de dicha Directiva, la autoridad competente no está obligada a demostrar que ha habido culpa o negligencia, ni tampoco una intención dolosa por parte de los operadores cuyas actividades se consideren responsables de los daños causados al medio ambiente. Por el contrario, incumbe a dicha autoridad, por una parte, investigar previamente el origen de la contaminación comprobada, para lo que dispone de un margen de apreciación en lo referente a los procedimientos, los medios que han de desplegarse y a la duración de tal investigación. Por otra parte, dicha autoridad está obligada a demostrar, según las normas nacionales en materia de prueba, la existencia de un nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por las medidas de reparación y la referida contaminación.

Lengua de procedimiento: italiano.