



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 6 de marzo de 2025*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 260 TFUE, apartado 2 — Tratamiento de residuos — Directiva 2008/98/CE — Áridos de piedra depositados en el vertedero de Biljane Donje (Croacia) — Artículo 5, apartado 1 — Concepto de “subproducto” — Artículo 13 — Obligación de los Estados miembros de garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente — Artículo 15, apartado 1 — Obligación de tratamiento de los residuos por su poseedor o por otras personas designadas — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento — No ejecución — Sanciones económicas — Suma a tanto alzado — Multa coercitiva»

En el asunto C-315/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, el 23 de mayo de 2023,

Comisión Europea, representada por la Sra. M. Escobar Gómez y los Sres. M. Mataija y P. Ondrůšek, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Croacia, representada por la Sra. G. Vidović Mesarek, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. F. Biltgen (Ponente), Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Séptima, la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de la Sala Quinta, y el Sr. J. Passer, Juez;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

* Lengua de procedimiento: croata.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:
 - declare que, al no haber adoptado las medidas necesarias para ejecutar lo dispuesto en la sentencia de 2 de mayo de 2019, Comisión/Croacia (Vertido en Biljane Donje) (C-250/18, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Croacia», EU:C:2019:343), la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1;
 - condene a la República de Croacia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, a pagar a la Comisión una suma a tanto alzado equivalente a un importe diario de 840 euros multiplicado por el número de días transcurridos entre el día en que se dictó la sentencia por la que se declaró el incumplimiento y la fecha en que ese Estado miembro ejecute dicha sentencia o, en caso de no ejecución, la fecha en que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el presente asunto, siempre que se supere la suma a tanto alzado mínima de 392 000 euros;
 - condene a la República de Croacia a pagar a la Comisión una multa coercitiva diaria por importe de 7 560 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia por la que se declaró el incumplimiento desde la fecha en que se dicte sentencia en el presente procedimiento hasta la fecha de la plena ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, y
 - condene en costas a la República de Croacia.

Marco jurídico

Directiva 2008/98/CE

- 2 El artículo 1 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3), titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso.»
- 3 El artículo 3, punto 1, de esta Directiva define el concepto de «residuo» como «cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse.»

- 4 El artículo 5 de la citada Directiva, titulado «Subproductos», establece en su apartado 1:
- «Una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo con arreglo al artículo 3, punto 1, únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:
- a) es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente;
 - b) la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal;
 - c) la sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción; y
 - d) el uso ulterior es legal, es decir la sustancia u objeto cumple todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no producirá impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.»
- 5 Con arreglo al artículo 13 de la misma Directiva, con la rúbrica «Protección de la salud humana y el medio ambiente»:
- «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular:
- a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
 - b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y
 - c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.»
- 6 El artículo 15 de la Directiva 2008/98, titulado «Responsabilidad de la gestión de residuos», dispone lo siguiente en su apartado 1:
- «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial de residuos u otro poseedor realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado, con arreglo a los artículos 4 y 13.»

Comunicación de 2023

- 7 La Comunicación 2023/C-2/01 de la Comisión, titulada «Sanciones financieras en los procedimientos de infracción» (DO 2023, C 2, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación de 2023»), establece en sus puntos 3 y 4 las normas relativas, respectivamente, a las «multas coercitivas» y al «pago a tanto alzado».

- 8 El punto 3.2. de esta Comunicación, titulado «Aplicación del coeficiente de gravedad (factor comprendido entre 1 y 20)», tiene el siguiente tenor:

«Una infracción relativa al incumplimiento de una sentencia por parte de un Estado miembro [...] se considera en todos los casos grave. Para adaptar el importe de la sanción a las circunstancias específicas del caso, la Comisión determina el coeficiente de gravedad sobre la base de dos parámetros: la importancia de las normas de la Unión infringidas o no transpuestas y los efectos de la infracción en los intereses generales y particulares.

[...] La gravedad de la infracción se determina mediante un coeficiente fijado por la Comisión de entre un mínimo de 1 y un máximo de 20.»

- 9 Según el punto 3.3 de la referida Comunicación, titulado «Aplicación del coeficiente de duración»:

«[...]

El coeficiente de duración se expresa como un multiplicador comprendido entre 1 y 3. Para realizar el cálculo, se aplica un índice de 0,10 por mes a partir de la fecha de la primera sentencia [...].

[...]»

- 10 El punto 3.4 de la misma Comunicación, titulado «Capacidad de pago del Estado miembro», establece:

«[...]

El nivel de sanción necesario para tener un efecto disuasorio variará en función de la capacidad de pago de los Estados miembros. Este efecto disuasorio se refleja en el factor n . Se define como la media geométrica ponderada del producto interior bruto (PIB) [...] del Estado miembro de que se trate en comparación con la media de los PIB de los Estados miembros, con un factor de ponderación de dos, y de la población del Estado miembro de que se trate, en comparación con la media de las poblaciones de los Estados miembros, con un factor de ponderación de uno. Esto representa la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate en relación con la capacidad de pago de los demás Estados miembros:

$$n \text{ factor} = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

[...]

[...] La Comisión ha decidido revisar su método de cálculo del factor n , que ahora se basa sobre todo en el PIB de los Estados miembros y, en segundo lugar, en su población como criterio demográfico que permite mantener una desviación razonable entre los distintos Estados miembros. Tener en cuenta la población para un tercio del cálculo del factor n reduce en un grado razonable la variación de los factores n de los Estados miembros, en comparación con un cálculo basado únicamente en el PIB. También añade un elemento de estabilidad en el cálculo del

factor n , ya que es poco probable que la población varíe significativamente de un año para otro. En cambio, el PIB de un Estado miembro podría experimentar mayores fluctuaciones anuales, en particular en períodos de crisis económica. Al mismo tiempo, dado que el PIB del Estado miembro sigue representando dos tercios del cálculo, todavía es el factor predominante a efectos de evaluar su capacidad de pago.

[...]»

- 11 El punto 4.2 de la Comunicación de 2023 establece el método de cálculo de la suma a tanto alzado del siguiente modo:

«La suma a tanto alzado se calcula con un método similar al utilizado para calcular la multa coercitiva, es decir:

- multiplicar una tasa fija por un coeficiente de gravedad,
- multiplicar el resultado por el factor n ,
- multiplicar el resultado por el número de días en que persista la infracción [...].

[...]»

- 12 El punto 4.2.1 de esta Comunicación establece:

«Para calcular la suma a tanto alzado, el importe diario ha de multiplicarse por el número de días en que persista la infracción. Este último se define de la manera siguiente:

- para los recursos interpuestos con arreglo al artículo 260 [TFUE, apartado 2], se trata del número de días transcurridos entre la fecha en que se dictó la primera sentencia y la fecha en que se pone fin a la infracción, o, en su defecto, la fecha del pronunciamiento de la sentencia con arreglo al artículo 260 TFUE,

[...]».

- 13 Con arreglo a lo dispuesto en el punto 4.2.2 de la referida Comunicación:

«Para el cálculo de la suma a tanto alzado, la Comisión aplica el mismo coeficiente de gravedad y el mismo factor n fijo que para el cálculo de la multa coercitiva [...].

El importe de la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado es inferior al de las multas coercitivas.
[...]

El importe de la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado figura en el punto 2 del anexo I.

[...]»

- 14 El anexo I de la Comunicación de 2023, titulado «Datos utilizados para determinar las sanciones financieras propuestas al Tribunal [de Justicia]», establece, en su punto 1, que la tasa fija aplicable a la multa coercitiva que se menciona en el punto 3.1 de esta Comunicación se establece en 3 000 euros diarios; en su punto 2, que la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado que se menciona en

el punto 4.2.2 de dicha Comunicación se establece en 1 000 euros diarios y, en su punto 3, que el factor «n» para la República de Croacia se establece en 0,14. En el punto 5 de este anexo I se precisa que la suma a tanto alzado mínima fijada para la República de Croacia asciende a 392 000 euros.

Sentencia Comisión/Croacia

- 15 En la sentencia Comisión/Croacia, el Tribunal de Justicia declaró que:
- la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, al no haber declarado que los áridos de piedra depositados en el vertedero de Biljane Donje (Croacia) son residuos, y no subproductos, y que deben ser tratados como residuos;
 - la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2008/98, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar que la gestión de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje se realizara de forma que no pusiera en peligro la salud humana ni dañase al medio ambiente;
 - la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurarse de que el poseedor de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje realizara el tratamiento de residuos por sí mismo o encargase su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 16 Mediante escrito de 28 de mayo de 2019, la Comisión instó a la República de Croacia a comunicarle las medidas adoptadas o que tuviera previsto adoptar para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Croacia, acompañadas de un calendario detallado.
- 17 En su respuesta de 17 de octubre de 2019, la República de Croacia indicó que los áridos de piedra depositados en el vertedero de Biljane Donje estaban destinados a la renovación del aeropuerto de Zadar (Croacia) y a la regeneración de minas a cielo abierto en yacimientos de bauxita abandonados. Dicho Estado miembro informó de una serie de medidas cuya adopción estaba prevista a tal efecto, pero sin facilitar un calendario para la aplicación de las medidas que tenía previsto adoptar.
- 18 Al apreciar, a raíz de las reuniones celebradas entre la Comisión y las autoridades croatas los días 5 y 6 de noviembre de 2019 y el 16 de junio de 2021, que la República de Croacia no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, por no haber precisado las autoridades croatas qué medidas específicas tenían previsto adoptar para dar cumplimiento a dicha sentencia y en qué plazo iban a aplicar tales medidas, la Comisión dirigió a dicho Estado miembro, el 23 de septiembre de 2021, un escrito de requerimiento, instándole a presentar sus observaciones en un plazo de dos meses a partir de la recepción de este.

- 19 El 23 de noviembre de 2021, la República de Croacia respondió a dicho escrito de requerimiento indicando que aún estaba en curso un análisis de las propiedades de las escorias rocosas que componen la sustancia depositada en el vertedero de Biljane Donje que se presenta en forma de áridos (en lo sucesivo, «escorias objeto de litigio») con el fin de determinar su potencial uso como materiales de construcción y que, a efectos de ese análisis, se había seleccionado a un perito, en el marco de un procedimiento de contratación pública, que debía emitir su informe pericial a más tardar el 21 de marzo de 2022. Ese Estado miembro precisó que la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia dependería de las conclusiones de dicho informe.
- 20 Según la República de Croacia, si de dicho informe pericial se desprendiera que las escorias objeto de litigio pueden utilizarse como materiales de construcción, tendría tres opciones. En esencia, en primer término, los áridos de piedra podrían ponerse gratuitamente a disposición de entidades locales y regionales, a las que habría que invitar previamente a manifestar su interés por ellos, para la realización de proyectos de interés público. En segundo término, en caso de no existir interés por la primera opción o en caso de interés insuficiente por la totalidad de dichos áridos, estos podrían cederse a título oneroso a entidades locales o regionales o a personas jurídicas cuya propiedad pertenezca al Estado croata o que hayan sido constituidas por él para la realización de proyectos comerciales o de proyectos que no sean de interés público, sin licitación pública. En tercer término, los áridos de piedra podrían venderse en el marco de una licitación pública. La República de Croacia también señaló que las escorias objeto de litigio podrían tener que transformarse antes de ser utilizadas en la construcción, lo que requeriría, por lo que respecta a las dos primeras opciones, la apertura de un nuevo procedimiento de contratación pública cuya conclusión, en caso de recurso, podría prorrogarse. Por lo demás, la duración previsible de la transformación de las escorias objeto de litigio dependería de diversos factores y, incluso después de esta transformación, la República de Croacia podría deshacerse de las escorias objeto de litigio conforme a las tres opciones mencionadas, lo que implicaría la observancia de etapas adicionales en el procedimiento.
- 21 En el supuesto de que las conclusiones del informe pericial evidenciaran que las escorias objeto de litigio no pueden utilizarse como materiales de construcción, la República de Croacia indicó que aplicaría la *Zakon o gospodarenju otpadom* (Ley de Gestión de Residuos), de 15 de julio de 2021 (*Narodne novine*, br. 84/2021; en lo sucesivo, «Ley de Gestión de Residuos»). En tal caso, las autoridades croatas entregarían las escorias objeto de litigio para su tratamiento a una persona autorizada o las enviarían fuera de Croacia, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO 2006, L 190, p. 1).
- 22 En los dos supuestos mencionados en los apartados 20 y 21 de la presente sentencia, dichas autoridades tendrían que organizar, en primer lugar, un procedimiento de contratación pública y, posteriormente, garantizar la regeneración del vertedero de Biljane Donje de conformidad con la Ley de Gestión de Residuos.
- 23 La República de Croacia también precisó que incluiría el vertedero de Biljane Donje en el plan de gestión de residuos antes de finales de 2021.
- 24 Al considerar que dicho Estado miembro no había adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, la Comisión interpuso el presente recurso el 23 de mayo de 2023.

- 25 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2024, se suspendió el procedimiento en el presente asunto hasta que se dictara sentencia en el asunto C-147/23. A raíz del pronunciamiento de la sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes) (C-147/23, EU:C:2024:346), el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó, ese mismo día, la reanudación del procedimiento en el presente asunto.

Sobre el recurso

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

- 26 El recurso de la Comisión se fundamenta en tres motivos, basados, respectivamente, en la infracción de los artículos 5, apartado 1, 13 y 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 27 Mediante su primer motivo, la Comisión reprocha a la República de Croacia no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia a efectos de poner fin a la infracción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, dado que dicho Estado miembro no constató que los áridos de piedra depositados en el vertedero de Biljane Donje eran residuos.
- 28 La Comisión sostiene que, a pesar de haberse dictado esa sentencia, el planteamiento de dicho Estado miembro en relación con las escorias objeto de litigio siguió siendo esencialmente el mismo que había adoptado antes de que se dictara. Afirma que de las observaciones de la República de Croacia presentadas durante el procedimiento administrativo previo, a las que se refieren los apartados 19 a 23 de la presente sentencia, se desprende que las autoridades croatas continuaron examinando si era posible utilizar estas escorias en la construcción, lo que demuestra, según la Comisión, que dichas escorias aún son tratadas como subproductos cuyo uso posterior debe garantizarse, y no como residuos.
- 29 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por la República de Croacia durante el procedimiento administrativo previo en relación con los posibles usos futuros de las escorias objeto de litigio depositadas en el vertedero de Biljane Donje, la Comisión señala que dicho Estado miembro solo se planteaba el uso de esas escorias como materiales de construcción como una posibilidad.
- 30 Por lo demás, el hecho de que, en su respuesta al escrito de requerimiento, la República de Croacia describiera, para el supuesto de que resultara imposible utilizar dichas escorias para la construcción, las medidas adicionales que impone su legislación en materia de gestión de residuos, incluida la incorporación del vertedero de Biljane Donje en el plan de gestión de residuos, no desvirtúa, según la Comisión, en modo alguno el carácter incierto de un uso de las escorias objeto de litigio con fines de construcción. A este respecto, la alegación de que estas escorias podrían constituir residuos solo es una mera especulación, insuficiente para poner fin a la infracción, declarada en la sentencia Comisión/Croacia, del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98. Asimismo, el anuncio por dicho Estado miembro de determinados trabajos preparatorios, como las modificaciones del plan de gestión de residuos, no puede bastar a tal efecto.

- 31 La Comisión deduce de ello que persiste la infracción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 32 Mediante su segundo motivo, la Comisión reprocha a la República de Croacia no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia a efectos de poner fin a la infracción del artículo 13 de dicha Directiva, declarada por el Tribunal de Justicia en esa sentencia, dado que dicho Estado miembro no adoptó las medidas necesarias para garantizar que la gestión de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje se hiciera sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente.
- 33 La Comisión sostiene que no se discute que dichos residuos siguen estando depositados de forma irregular, en el mismo lugar y de la misma manera. De ello resulta que la República de Croacia no ha garantizado la correcta eliminación de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje en la fecha de referencia para evaluar la persistencia del incumplimiento, a saber, el 23 de noviembre de 2021.
- 34 Dicha institución añade que de las medidas adoptadas por ese Estado miembro después de esa fecha tampoco puede deducirse que se hayan adoptado medidas eficaces para eliminar los residuos de conformidad con la Directiva 2008/98.
- 35 La Comisión deduce de ello que persiste la infracción del artículo 13 de la Directiva 2008/98.
- 36 Mediante su tercer motivo, la Comisión reprocha a la República de Croacia no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia a efectos de poner fin a la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, declarada por el Tribunal de Justicia en esa sentencia, dado que dicho Estado miembro no adoptó las medidas necesarias para garantizar que el poseedor de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje tratara los residuos por sí mismo o encargara su tratamiento a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado.
- 37 A este respecto, la Comisión recuerda que, de conformidad con la jurisprudencia relativa al artículo 8 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO 1975, L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), que precedió a la Directiva 2008/98, los Estados miembros tienen la obligación de garantizar el saneamiento de los vertederos ilegales.
- 38 Pues bien, según la Comisión, en la fecha de referencia para evaluar la persistencia del incumplimiento, a saber, el 23 de noviembre de 2021, las escorias objeto de litigio seguían depositadas indebidamente en el vertedero de Biljane Donje y no habían sido tratadas, dado que la República de Croacia no había adoptado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 39 En consecuencia, la Comisión considera que persiste la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 40 La República de Croacia solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por infundado.

- 41 En primer lugar, por lo que respecta al motivo basado en la infracción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, dicho Estado miembro alega que, durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Croacia, declaró que las escorias objeto de litigio constituyen recursos minerales que pertenecen a la República de Croacia y que, por consiguiente, las autoridades nacionales debían atenerse a la *Zakon o upravljanju državnom imovinom* (Ley de Administración de los Bienes de Dominio Público), de 25 de mayo de 2018 (*Narodne novine*, br. 52/18), y, más concretamente, al artículo 9 de dicha Ley. Con arreglo a este artículo, que exige una gestión racional, transparente y pública de los bienes de dominio público, con vistas al desarrollo sostenible de la República de Croacia, y, en particular, la realización de todos los actos relacionados con los bienes de dominio público conforme a una buena gestión y a los principios de la administración de los bienes de dominio público, las autoridades croatas estaban obligadas a verificar, de entrada, que no fuera posible utilizar las escorias objeto de litigio en la construcción como la opción de saneamiento más ventajosa y rápida del vertedero situado en Biljane Donje.
- 42 La República de Croacia indica que, al mismo tiempo, el Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible (Croacia) inició, con vistas a la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, un procedimiento para incluir dicho vertedero en la lista de proyectos de saneamiento, de conformidad con la Ley de Gestión de Residuos, precisamente para el supuesto de que, tras un examen detallado de las propiedades de las escorias objeto de litigio, resultara que no era posible su posterior utilización como materiales de construcción. En tal caso, según este Estado miembro, se había previsto garantizar la gestión segura de estas escorias de conformidad con la Ley de Gestión de Residuos.
- 43 La República de Croacia precisa que, a la vista de los resultados de varios dictámenes periciales que habían restringido la reutilización de las escorias objeto de litigio como materiales de construcción y de la imposibilidad de utilizar estas escorias para cerrar minas a cielo abierto inactivas, sus autoridades declararon que se había agotado el estudio de todas las posibilidades de utilizar las escorias objeto de litigio como subproducto y decidieron que, por consiguiente, el vertedero situado en Biljane Donje se sanearía de conformidad con la Ley de Gestión de Residuos. Dicho Estado miembro sostiene que, por lo tanto, concluyó que las escorias objeto de litigio depositadas en el vertedero de Biljane Donje eran residuos y no subproductos y que debían ser tratadas como tales, de modo que había cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 44 En segundo lugar, por lo que respecta al motivo basado en la infracción del artículo 13 de dicha Directiva, la República de Croacia alega que precisamente para proteger la salud humana y el medio ambiente, de conformidad con la finalidad de las disposiciones pertinentes de la referida Directiva, sus autoridades actuaron para garantizar las condiciones previas para un saneamiento más eficaz del vertedero situado en Biljane Donje, con el fin de garantizar la reutilización de las escorias objeto de litigio en la construcción. Según este Estado miembro, para ello era necesario realizar varios informes periciales que, habida cuenta de las medidas de restricción y de suspensión de la vida pública en Croacia debido a la pandemia de la COVID-19, se retrasaron.
- 45 De este modo, la República de Croacia rebate la alegación de la Comisión según la cual no adoptó ninguna medida significativa para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia. Las autoridades de dicho Estado miembro no dejaron de llevar a cabo acciones dirigidas a encontrar la mejor solución para eliminar las escorias objeto de litigio de un modo que respetara las exigencias de la salud y del medio ambiente. Basándose en las conclusiones de un informe del Instituto Croata de Geología del mes de junio de 2018 relativo al análisis de la calidad del suelo, del aire, de las aguas

subterráneas y de las aguas pluviales recogidas en los contenedores domésticos de la localidad de Biljane Donje y de la región en la que se sitúa, que mostraba que la situación era aceptable a la luz de los parámetros orgánicos e inorgánicos potencialmente tóxicos analizados, las autoridades croatas decidieron solicitar otros dictámenes periciales, mencionados en el apartado 43 de la presente sentencia, con el fin de garantizar la reutilización de las escorias objeto de litigio y su eliminación efectiva. Sin embargo, a la vista de las conclusiones de esos otros dictámenes periciales, se decidió que el vertedero de que se trata sería objeto de saneamiento, de conformidad con la Ley de Gestión de Residuos.

- 46 En este contexto, la República de Croacia señala que se ha fijado un calendario detallado para la realización de las actividades destinadas a eliminar los residuos de que se trata en el vertedero de Biljane Donje, que se llevarían a cabo en el período comprendido entre agosto de 2023 y agosto de 2025.
- 47 En tercer lugar, por lo que respecta al motivo basado en la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, la República de Croacia precisa que ya había incorporado, en la fecha de expiración del plazo señalado en el escrito de requerimiento y en la fecha de interposición del presente recurso, el proyecto de saneamiento del vertedero situado en Biljane Donje en el plan de gestión de residuos para el período 2017-2022, que fue modificado en enero de 2022. Además, dicho Estado miembro aduce que elaboró, en el nuevo plan de gestión de residuos para el período 2023-2028, un proyecto de saneamiento de dicho vertedero y determinó todas las demás etapas que habrían de seguirse durante el período comprendido entre agosto de 2023 y agosto de 2025 con el fin de efectuar el saneamiento completo de dicho vertedero.
- 48 En su escrito de dúplica, la República de Croacia señala, además, por lo que respecta a dicho motivo, que el planteamiento seguido por sus autoridades, consistente en comprobar la posibilidad de reutilización de las escorias objeto de litigio de conformidad con la normativa nacional relativa a la administración de bienes de dominio público, está justificado a la luz de la jerarquía de residuos establecida por la Directiva 2008/98, según la cual la preparación para la reutilización, el reciclado o cualquier otra valorización prevalecen sobre la eliminación de los residuos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 49 En virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, podrá someter el asunto a este después de haber ofrecido a dicho Estado miembro la posibilidad de presentar sus observaciones, comunicando el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el referido Estado miembro y que considere adaptado a las circunstancias.
- 50 A este respecto, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, es la de expiración del plazo señalado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de dicha disposición [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 56 y jurisprudencia citada].

- 51 En el presente asunto, puesto que la Comisión emitió el escrito de requerimiento el 23 de septiembre de 2021, la fecha de referencia para apreciar la existencia del incumplimiento mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia es la de expiración del plazo fijado en ese escrito, a saber, el 23 de noviembre de 2021.
- 52 Asimismo, procede recordar que el fallo de una sentencia por incumplimiento, que describe el incumplimiento declarado por el Tribunal de Justicia, reviste especial importancia para la determinación de las medidas que el Estado miembro está obligado a adoptar a fin de dar plena ejecución a dicha sentencia. El fallo de la sentencia debe entenderse a la luz de sus fundamentos de Derecho [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 58 y jurisprudencia citada].
- *Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98*
- 53 A tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad principal no sea la producción de esa sustancia o producto podrá considerarse un «subproducto», y no un «residuo», en el sentido del artículo 3, punto 1, de dicha Directiva, únicamente si se cumplen las condiciones acumulativas que figuran en las letras a) a d) del apartado 1 de ese artículo 5. Entre estas condiciones figura la mencionada en la letra a), según la cual «es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente».
- 54 En el punto 1, párrafo primero, del fallo de la sentencia Comisión/Croacia, el Tribunal de Justicia declaró que la República de Croacia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, al no haber declarado que los áridos de piedra depositados en el vertedero de Biljane Donje son residuos, y no subproductos, y que deben ser tratados como residuos.
- 55 Este punto 1, párrafo primero, del fallo de la sentencia Comisión/Croacia se basaba en la constatación realizada en los apartados 37, 38, 42 y 43 de dicha sentencia según la cual las escorias objeto de litigio no podían considerarse «subproductos», en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, sino que constituían «residuos», en el sentido del artículo 3, punto 1, de dicha Directiva, dado que su utilización ulterior por su poseedor no era segura y solo podía preverse a más o menos largo plazo.
- 56 En el presente asunto, tanto de la respuesta de la República de Croacia de 23 de noviembre de 2021 al escrito de requerimiento, fecha que coincide con la de expiración del plazo fijado en dicho escrito, como de su escrito de contestación se desprende que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, estaba en curso un análisis para determinar la posible utilización de las escorias objeto de litigio como materiales de construcción y que las conclusiones del perito encargado de realizar ese análisis se esperaban a más tardar el 21 de marzo de 2022. En esta respuesta, dicho Estado miembro precisó, en primer lugar, que la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia dependería de las conclusiones del dictamen pericial sobre las propiedades de las escorias objeto de litigio. A continuación, mencionó las distintas opciones de que disponía en caso de que en dicho dictamen pericial se llegara a la conclusión de que esas escorias podían utilizarse como materiales de construcción y, por último, afirmó que, en caso de que en el citado dictamen pericial se declarase que tal reutilización no era posible, la gestión de dichas escorias se garantizaría de manera segura de conformidad con la Ley de Gestión de Residuos.

- 57 De ello se deduce que, en la fecha de referencia para apreciar la persistencia del incumplimiento de que se trata, a saber, el 23 de noviembre de 2021, la República de Croacia aún no había declarado que las escorias objeto de litigio constituyeran «residuos», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2008/98, y que debían tratarse como residuos, sino que seguía considerando la posibilidad de un uso posterior de esas escorias, sin haber podido demostrar, no obstante, una utilización segura.
- 58 Esta constatación no queda desvirtuada, en primer lugar, por la alegación de ese Estado miembro de que estaba obligado a cumplir la Ley de Administración de los Bienes de Dominio Público mencionada en el apartado 41 de la presente sentencia, que exige la observancia de una buena gestión de los bienes de dominio público. En efecto, según una jurisprudencia consolidada, un Estado miembro no puede esgrimir disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión [sentencia de 20 de junio de 2024, Comisión/Bulgaria (Protección de las zonas especiales de conservación), C-85/22, EU:C:2024:535, apartado 74 y jurisprudencia citada].
- 59 En segundo lugar, las medidas adoptadas o previstas que invoca la República de Croacia para demostrar que ha dado cumplimiento a la sentencia Comisión/Croacia, por lo que respecta a la declaración de que las escorias objeto de litigio depositadas en el vertedero de Biljane Donje son residuos y no subproductos, son posteriores a la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 23 de noviembre de 2021, y, por tanto, carecen de pertinencia a efectos de la apreciación de la persistencia del incumplimiento de que se trata. En efecto, en particular, la decisión del Gobierno croata relativa a la modificación del plan de gestión de residuos para el período 2017-2022, por la que se incluyó el vertedero situado en Biljane Donje en la lista de proyectos de saneamiento, la resolución del Gobierno croata relativa al saneamiento de dicho vertedero y la decisión del ministro de Economía y Desarrollo Sostenible por la que se ordenaba el saneamiento de dicho lugar fueron adoptadas, respectivamente, el 30 de diciembre de 2021, el 24 de agosto de 2023 y el 30 de agosto de 2023, es decir, con posterioridad a la fecha de referencia para apreciar la persistencia del incumplimiento de que se trata.
- 60 En tercer lugar, tampoco puede prosperar la alegación de la República de Croacia según la cual su planteamiento consistente en comprobar la posibilidad de reutilización de las escorias objeto de litigio estaba justificado a la luz de la jerarquía de residuos establecida por la Directiva 2008/98. En efecto, admitir este argumento supondría eludir la obligación que incumbe a los Estados miembros, en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia por las que se declare un incumplimiento.
- 61 En estas circunstancias, debe estimarse el motivo de la Comisión basado en la infracción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- *Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 13 de la Directiva 2008/98*
- 62 De conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2008/98, «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente».

- 63 En el punto 1, párrafo segundo, del fallo de la sentencia Comisión/Croacia, el Tribunal de Justicia declaró que la República de Croacia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/98, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar que la gestión de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje se realizara de forma que no pusiera en peligro la salud humana ni dañase al medio ambiente.
- 64 A este respecto, de los apartados 59 y 60 de la sentencia Comisión/Croacia se desprende que las autoridades croatas competentes no habían adoptado las medidas necesarias para asegurar que dichos residuos fueran eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente durante casi siete años, lo que constituía «un lapso de tiempo considerable».
- 65 Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia recordó, en los apartados 55 y 56 de la sentencia Comisión/Croacia, la jurisprudencia de la que se desprende que una degradación significativa del medio ambiente durante un período prolongado sin intervención de las autoridades competentes es inherente a la presencia de residuos en un vertedero, cualquiera que sea la naturaleza de estos. Cuando tal degradación significativa del medio ambiente persiste durante un período prolongado sin intervención de las autoridades competentes, dicha degradación puede mostrar que el Estado miembro de que se trate ha sobrepasado el margen de apreciación que le confiere el artículo 13 de la Directiva 2008/98.
- 66 Pues bien, en la respuesta de la República de Croacia, de 23 de noviembre de 2021, al escrito de requerimiento y en su escrito de contestación, dicho Estado miembro no niega que las escorias objeto de litigio seguían depositadas en el vertedero de Biljane Donje en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 23 de noviembre de 2021, y que aún no había comenzado el saneamiento de dicho vertedero.
- 67 Las alegaciones de la República de Croacia no desvirtúan esta constatación.
- 68 En primer lugar, no puede prosperar la alegación de dicho Estado miembro según la cual las autoridades croatas actuaron precisamente para proteger la salud humana y el medio ambiente, de conformidad con la finalidad de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2008/98, para garantizar las condiciones previas para un saneamiento más eficaz del vertedero situado en Biljane Donje, con el fin de garantizar la reutilización de las escorias objeto de litigio en la construcción. En efecto, a la vista de la jurisprudencia expuesta en el apartado 65 de la presente sentencia, esta alegación respalda el motivo de la Comisión basado en la infracción del artículo 13 de dicha Directiva en lugar de refutarlo.
- 69 En segundo lugar, según las precisiones aportadas por la República de Croacia en su escrito de contestación, las conclusiones del dictamen pericial que pusieron de manifiesto que las escorias objeto de litigio depositadas en el vertedero de Biljane Donje no podían utilizarse como materiales de construcción se presentaron el 5 de julio de 2022. También se desprende de los escritos de dicho Estado miembro que solo tras la presentación de esas conclusiones decidió que, al haberse agotado el estudio de todas las posibilidades de reutilización de las escorias objeto de litigio, el vertedero de que se trata sería objeto de saneamiento. Así pues, tanto las conclusiones de dicho dictamen pericial como, *a fortiori*, las medidas adoptadas por ese Estado miembro o que tenía previsto adoptar una vez agotado el estudio de todas esas posibilidades de reutilización de las escorias objeto de litigio son posteriores a la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 23 de noviembre de 2021. Por lo tanto, carecen de pertinencia a efectos de la apreciación de la persistencia del incumplimiento de que se trata.

- 70 Por lo demás, en lo que se refiere al informe del Instituto Croata de Geología del mes de junio de 2018, mencionado en el apartado 45 de la presente sentencia, que supuestamente demostraba que la situación de que se trata era aceptable a la luz de los parámetros orgánicos e inorgánicos potencialmente tóxicos analizados, basta con señalar que constituye, a lo sumo, una medida preparatoria para comprobar si las escorias objeto de litigio podían utilizarse en la construcción como subproductos. Por lo tanto, como tal, es insuficiente para garantizar el cumplimiento del artículo 13 de la Directiva 2008/98.
- 71 En estas circunstancias, debe estimarse el motivo de la Comisión basado en la infracción del artículo 13 de la Directiva 2008/98.
- *Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98*
- 72 Con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial de residuos u otro poseedor realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado».
- 73 En el punto 1, párrafo tercero, del fallo de la sentencia Comisión/Croacia, el Tribunal de Justicia declaró que la República de Croacia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98, al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurarse de que el poseedor de los residuos depositados en el vertedero de Biljane Donje realizara el tratamiento de residuos por sí mismo o encargase su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado.
- 74 A este respecto, de los apartados 68 y 69 de la sentencia Comisión/Croacia se desprende que el hecho de que las escorias objeto de litigio, que constituyen «residuos» en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, no hayan sido tratadas, desde su depósito en el vertedero de Biljane Donje en mayo de 2010 hasta la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión, de 18 de noviembre de 2016, de manera que se redujera su impacto negativo en el medio ambiente solo se debe a la falta de adopción y ejecución, por la República de Croacia, de medidas vinculantes destinadas a obligar al productor inicial o al poseedor de dichos residuos a proceder por sí mismo al tratamiento de estos o a recurrir, con vistas a dicho tratamiento, a alguna de las otras personas incluidas en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 75 Además, en el apartado 70 de la sentencia Comisión/Croacia, el Tribunal de Justicia recordó la jurisprudencia según la cual, por un lado, los municipios han de respetar las normas establecidas en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 y están obligados bien a realizar por sí mismos el tratamiento de los residuos procedentes de vertederos situados en su término municipal, bien a encargar su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado, y, por otro lado, el Estado miembro de que se trate ha de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los municipios cumplan sus obligaciones.
- 76 En el presente asunto, como se desprende del apartado 66 de la presente sentencia, no se discute que las escorias objeto de litigio seguían depositadas en el vertedero de Biljane Donje en la fecha de referencia para apreciar la persistencia del incumplimiento de que se trata, a saber, el 23 de noviembre de 2021, y que, en la fecha de terminación de la fase escrita del procedimiento

ante el Tribunal de Justicia, las obras de saneamiento de dicho vertedero se encontraban tan solo en fase preparatoria. De ello cabe deducir que la situación que llevó al Tribunal de Justicia a declarar la existencia de una infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 se mantenía el 23 de noviembre de 2021.

- 77 Dado que las alegaciones formuladas por la República de Croacia para refutar el motivo de la Comisión basado en la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98 se confunden con las formuladas en apoyo del motivo basado en la infracción del artículo 13 de dicha Directiva, deben desestimarse por las mismas razones que las expuestas en los apartados 69 y 70 de la presente sentencia.
- 78 En estas circunstancias, debe estimarse el motivo de la Comisión basado en la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 79 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia.

Sobre las sanciones económicas

Alegaciones de las partes

- 80 Al considerar que la República de Croacia no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, la Comisión propone, sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 2, imponer a dicho Estado miembro el pago tanto de una suma a tanto alzado como de una multa coercitiva diaria.
- 81 Para fijar los importes de estas sanciones económicas, la Comisión aplica la Comunicación de 2023. En particular, esta institución indica que la determinación de tales sanciones debe basarse en una serie de criterios fundamentales, a saber, la gravedad de la infracción, su duración y la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.
- 82 En primer lugar, en lo que se refiere a la gravedad de la infracción, la Comisión propone fijar el coeficiente de gravedad en 6, en una escala que va de 1 a 20, habida cuenta, por un lado, de la importancia de las normas del Derecho de la Unión infringidas y, por otro lado, de las consecuencias de la infracción sobre intereses de carácter general o particular.
- 83 Por lo que respecta, por una parte, a la importancia de las normas del Derecho de la Unión que han sido objeto de la infracción de que se trata, la Comisión recuerda que la Directiva 2008/98 tiene como finalidad proteger el medio ambiente y la salud humana mediante técnicas adecuadas de gestión, valorización y reciclado de los residuos, con el fin de reducir la presión sobre los recursos y mejorar su utilización. A este respecto, en primer término, el artículo 5, apartado 1, de esta Directiva enuncia las condiciones que deben cumplirse para que una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea producir dicha sustancia u objeto no se considere un residuo, sino un subproducto. En segundo término, el artículo 13 de dicha Directiva impone a los Estados miembros una obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana, sin dañar al medio ambiente, sin crear riesgos para el agua, el aire, el suelo, la flora o la fauna y sin atentar contra los paisajes. En tercer término, el artículo 15, apartado 1, de la misma

Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar que los productores iniciales de residuos o los poseedores de residuos realicen el tratamiento de residuos por sí mismos o encarguen su tratamiento a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado.

- 84 En lo que atañe, por otra parte, a los efectos de la infracción de que se trata sobre intereses de carácter general o particular, la Comisión basa la gravedad de esa infracción en que la República de Croacia ha incumplido varias obligaciones fundamentales derivadas de la Directiva 2008/98, cuyo cumplimiento es un requisito previo para evitar que se produzcan daños medioambientales y que se ponga en peligro la salud humana, así como para alcanzar los objetivos de la política de economía circular.
- 85 Según la Comisión, la sentencia Comisión/Croacia forma parte de una reiterada jurisprudencia relativa a las obligaciones fundamentales previstas en la Directiva 2008/98, lo que debe considerarse una circunstancia agravante a la hora de apreciar la gravedad de la infracción.
- 86 Además, la Comisión precisa que el vertedero de que se trata está situado en la localidad de Biljane Donje, que está adscrita administrativamente a la ciudad de Benkovac, que cuenta con unos 10 000 habitantes, y en la que alrededor de 140 000 toneladas de residuos de transformación de escorias de ferromanganeso y silicomanganeso han sido depositadas directamente en el suelo desde el año 2010 a menos de cincuenta metros de viviendas. Dado que esta sentencia declaró que el vertido de los residuos objeto de litigio incumplía la obligación de garantizar el depósito de residuos sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente, el incumplimiento de dicha sentencia puede causar un perjuicio grave e irreparable a la salud humana y al medio ambiente. La Comisión indica, asimismo, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la acumulación de residuos, incluso antes de que resulten peligrosos para la salud, constituye, habida cuenta, en particular, de la limitada capacidad de las regiones o de los emplazamientos para recibirlos, un peligro para el medio ambiente, de modo que el incumplimiento de dicha sentencia hace aún más grave el comportamiento reprochado. Además, la existencia de un vertedero ilegal también puede causar daños económicos y otros daños a particulares y operadores económicos.
- 87 La Comisión considera que, aunque en el presente asunto se trata de un caso concreto de aplicación incorrecta de la Directiva 2008/98, debe tenerse en cuenta que las infracciones de dicha Directiva y, por tanto, los efectos negativos que producen han persistido durante un largo período.
- 88 Por otra parte, la Comisión estima que debe tomarse en consideración la naturaleza de la infracción y, más concretamente, el hecho de que la República de Croacia, en lugar de cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva 2008/98, como exige la sentencia Comisión/Croacia, seguía aplicando incorrectamente del Derecho de la Unión cuatro años después del pronunciamiento de dicha sentencia y más de diez años después del vertido de los residuos objeto de litigio.
- 89 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, la Comisión señala que, en virtud del punto 3.3 de la Comunicación de 2023, el coeficiente de duración se expresa como un multiplicador comprendido entre 1 y 3 y se aplica un índice de 0,10 por mes a partir de la fecha de la primera sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento. En el caso de autos, indica que transcurrieron cuarenta y cinco meses entre el 2 de mayo de 2019,

fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Croacia, y el 15 de febrero de 2023, fecha en la que decidió presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, la Comisión propone fijar en 3 el coeficiente de duración de la infracción de que se trata.

- 90 En tercer lugar, en lo referente a la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción teniendo en cuenta la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate, la Comisión precisa que, de conformidad con el punto 3.4 de la Comunicación de 2023, este efecto disuasorio se refleja en el factor «n», que para la República de Croacia está establecido en 0,14.
- 91 En consecuencia, por un lado, la Comisión propone que el importe diario para el cálculo de la suma a tanto alzado se eleve a 840 euros, que se obtiene multiplicando la tasa fija aplicable a la suma a tanto alzado, establecida en 1 000 euros en el punto 2 del anexo I de la Comunicación de 2023, por el coeficiente de gravedad de 6 y el factor «n» de 0,14. De conformidad con el punto 4.2.1 de dicha Comunicación, este importe a tanto alzado diario debe multiplicarse por el número de días en que haya persistido el incumplimiento. La Comisión indica que el pago de la suma a tanto alzado calculada de este modo debe imponerse siempre que sea superior a 392 000 euros, cantidad que corresponde a la suma a tanto alzado mínima fijada para la República de Croacia con arreglo al punto 5 del referido anexo I.
- 92 Por otro lado, la Comisión propone fijar el importe diario de la multa coercitiva en 7 560 euros, cantidad que se obtiene multiplicando la tasa fija aplicable a la multa coercitiva, establecida en 3 000 euros diarios en el punto 1 del anexo I de la Comunicación de 2023, por el coeficiente de gravedad de 6, por el coeficiente de duración de 3 y por el factor «n» de 0,14.
- 93 La República de Croacia impugna el método de cálculo de la suma a tanto alzado propuesta por la Comisión y, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera imponer una suma a tanto alzado única, solicita al Tribunal de Justicia que tome como punto de partida para el cálculo de dicha suma no la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Croacia, sino una fecha posterior que tenga en cuenta un plazo razonable para la ejecución de dicha sentencia. En cualquier caso, considera que el importe de la suma a tanto alzado debería fijarse en un importe claramente inferior al propuesto.
- 94 Por lo que respecta, en primer lugar, al coeficiente de gravedad de la infracción de que se trata, la República de Croacia estima que debería fijarse en un nivel claramente inferior al coeficiente de gravedad de 6 propuesto.
- 95 Dicho Estado miembro alega que, consciente de los objetivos de la política medioambiental de la Unión Europea, preconiza permanentemente soluciones que tengan el mejor impacto global en el medio ambiente, de conformidad con los objetivos de la Directiva 2008/98, y que ha transpuesto íntegramente esta Directiva en su normativa nacional.
- 96 En lo que concierne, más concretamente, a los efectos del incumplimiento de la sentencia Comisión/Croacia sobre intereses de carácter general o particular, la República de Croacia sostiene que los análisis realizados en el vertedero de Biljane Donje han puesto de manifiesto que no existe ningún peligro directo para la vida y la salud humanas ni para el medio ambiente en el interior y en las proximidades del lugar en el que se han vertido las escorias objeto de litigio y añade que las afirmaciones de la Comisión vinculadas al riesgo de daños económicos y de otros daños a los particulares y a los operadores económicos tienen carácter general y no están respaldadas por pruebas.

- 97 Por otra parte, la República de Croacia solicita al Tribunal de Justicia que tenga en cuenta el hecho de que la infracción de que se trata se refiere únicamente al vertedero de Biljane Donje, que la sentencia Comisión/Croacia es la primera y única sentencia dictada por el Tribunal de Justicia contra la República de Croacia por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y que se trata del primer procedimiento incoado contra dicho Estado miembro con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2.
- 98 Por lo que respecta, en segundo lugar, al coeficiente de duración de la infracción de que se trata, la República de Croacia considera que debe fijarse en su nivel más bajo.
- 99 Dicho Estado miembro menciona circunstancias imprevisibles que se produjeron cuando se iban a establecer las condiciones necesarias para la eliminación de los residuos en el vertedero de Biljane Donje y para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia. Por un lado, debido a las medidas restrictivas adoptadas durante el período comprendido entre los años 2020 y 2022 en relación con la pandemia de COVID-19, fue imposible llevar a cabo las actividades planificadas en los plazos previstos. Por otro lado, dicho Estado miembro señala que su territorio se vio afectado por varios terremotos devastadores en los meses de marzo y diciembre de 2020 y que el Ministerio de Ordenación del Territorio, Construcción y Bienes de Dominio Público (Croacia), encargado de llevar a cabo las acciones de investigación relativas a la posible reutilización de las escorias objeto de litigio, tuvo que reasignar rápidamente la mayor parte de sus capacidades a programas prioritarios de reconstrucción y vivienda, lo que dificultó realizar acciones de ejecución de la sentencia Comisión/Croacia.
- 100 Además, la República de Croacia considera que debe tenerse en cuenta que, durante todo el período de la infracción, sus autoridades se mantuvieron a disposición de los servicios de la Comisión para facilitar toda la información relativa a la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia y, por lo tanto, actuaron de buena fe y respetando plenamente el principio de cooperación leal.
- 101 Por lo que respecta, en tercer lugar, a su capacidad de pago, la República de Croacia alega que las circunstancias excepcionales mencionadas en el apartado 99 de la presente sentencia tuvieron repercusiones negativas en los indicadores económicos referidos a dicho país y, más concretamente, en el crecimiento de su PIB. Además, la tasa de inflación observada en dicho Estado miembro ha aumentado considerablemente desde finales de 2021.
- 102 En cuanto a la pretensión de que se imponga una multa coercitiva, la República de Croacia sostiene que adoptó las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia. Alega que confirmó sin ambigüedad, a más tardar con la adopción del plan de gestión de residuos para el período comprendido entre los años 2023 y 2028 y de la resolución del Gobierno croata sobre el saneamiento del vertedero de Biljane Donje, de 24 de agosto de 2023, su intención de proceder al saneamiento de dicho vertedero. Este Estado miembro añade que adjuntó como anexo a su escrito de contestación las medidas que seguirá aplicando hasta la eliminación definitiva de los residuos objeto de litigio.
- 103 En consecuencia, la República de Croacia considera que la fijación de una multa coercitiva no es necesaria en el presente asunto. Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia decida imponer una multa coercitiva, este Estado miembro solicita al Tribunal de Justicia que la fije en un importe claramente inferior al propuesto por la Comisión.

104 En lo que se refiere, más concretamente, a la periodicidad de la multa coercitiva, la República de Croacia solicita al Tribunal de Justicia que fije una multa coercitiva calculada para períodos de seis meses, reduciendo el importe total relativo a cada uno de esos períodos en función del progreso realizado en la ejecución del saneamiento del vertedero.

Apreciación del Tribunal de Justicia

105 Con carácter preliminar, ha de recordarse que el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, tiene por objeto incitar al Estado miembro infractor a ejecutar la sentencia por incumplimiento y, por tanto, garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, y que las medidas previstas en esa disposición, a saber, la multa coercitiva y la suma a tanto alzado, persiguen ambas ese mismo objetivo [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 96 y jurisprudencia citada].

106 Según reiterada jurisprudencia, la imposición de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzado depende de la idoneidad de cada una de ellas para que se cumpla el objetivo perseguido en función de las circunstancias del caso concreto y, en esas condiciones, no cabe excluir la posibilidad de recurrir a los dos tipos de sanciones previstas (sentencia de 17 de septiembre de 2015, Comisión/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, apartado 114 y jurisprudencia citada).

107 Si bien la imposición de una multa coercitiva parece especialmente adecuada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, la imposición del pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate sobre los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido durante largo tiempo después de la sentencia que lo declaró inicialmente (sentencia de 17 de septiembre de 2015, Comisión/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, apartado 115 y jurisprudencia citada).

108 Por consiguiente, en el ejercicio de la facultad de apreciación que se le ha conferido en el ámbito considerado, el Tribunal de Justicia está habilitado para imponer acumulativamente una multa coercitiva y una suma a tanto alzado (sentencia de 17 de septiembre de 2015, Comisión/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, apartado 116 y jurisprudencia citada).

109 Corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 97 y jurisprudencia citada].

110 Así pues, las propuestas de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia y solo 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 esta institución [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, EU:C:2020:202, apartado 136 y jurisprudencia citada].

– *Sobre la suma a tanto alzado*

- 111 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la condena al pago de una suma a tanto alzado y la fijación del importe eventual de dicha suma deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes en relación tanto con las características del incumplimiento declarado como con el comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y determinar, en caso afirmativo, su cuantía [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 98 y jurisprudencia citada].
- 112 En el presente asunto, habida cuenta del conjunto de elementos jurídicos y fácticos que ha llevado a declarar el incumplimiento, el Tribunal de Justicia considera que la prevención efectiva de la repetición en el futuro de infracciones análogas del Derecho de la Unión puede requerir la adopción de una medida disuasoria como la imposición de una suma a tanto alzado.
- 113 En tal sentido, procede tener en cuenta, más concretamente, que la República de Croacia no ha realizado progresos significativos durante el procedimiento administrativo previo ni, por lo demás, durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia para garantizar la plena ejecución de la sentencia Comisión/Croacia y que, como se desprende del apartado 59 de la presente sentencia, el Gobierno croata solo tomó la decisión de proceder al saneamiento del vertedero de Biljane Donje después de la interposición del presente recurso. Además, dicho Estado miembro no ha negado que, en la fecha de terminación de la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, los residuos de que se trata seguían depositados de la misma manera y en el mismo emplazamiento y que, en esa fecha, las obras de saneamiento se encontraban únicamente en fase preparatoria.
- 114 En estas circunstancias, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar el importe de la suma a tanto alzado de manera que, por un lado, sea adecuada a las circunstancias y, por otro lado, sea proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran la gravedad de la infracción declarada, el período durante el que dicha infracción ha persistido desde el pronunciamiento de la sentencia que la declaró y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión [sentencia de 28 de septiembre de 2023, Comisión/Reino Unido (Mercado fiscal del gasóleo), C-692/20, EU:C:2023:707, apartado 96].
- 115 Por lo que respecta, en primer lugar, a la duración del incumplimiento objeto del presente recurso, hay que recordar que este debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no aquel en el que la Comisión interpone el recurso [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, apartado 122].
- 116 En el caso de autos, como se desprende del apartado 113 de la presente sentencia, el incumplimiento reprochado aún no había finalizado cuando el Tribunal de Justicia examinó los hechos. Por lo tanto, procede considerar que este incumplimiento persiste desde el 2 de mayo de 2019, fecha en que se dictó la sentencia Comisión/Croacia, es decir, desde hace casi seis años, lo que constituye una duración considerable [véase, por analogía, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Grecia (Recuperación de ayudas de estado — Ferroníquel), C-51/20, EU:C:2022:36, apartado 106].

- 117 En segundo lugar, en lo que se refiere a la gravedad de la infracción, procede señalar que la obligación de eliminar los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente forma parte de los propios objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, tal como resulta del artículo 191 TFUE (sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Italia, C-653/13, EU:C:2015:478, apartado 36 y jurisprudencia citada). Por lo que respecta, más concretamente, a los artículos 5, 13 y 15 de la Directiva 2008/98, estos establecen, como ha señalado la Comisión en sus escritos, obligaciones fundamentales para alcanzar el objetivo de esta Directiva que consiste en garantizar la protección del medio ambiente y de la salud humana, en particular, mediante la prevención o la reducción de los efectos adversos de la generación y gestión de los residuos.
- 118 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la degradación del medio ambiente es inherente a la presencia de residuos en un vertedero, cualquiera que sea la naturaleza de dichos residuos y aunque no sean peligrosos ni tóxicos, y que la acumulación de residuos, incluso antes de que se conviertan en un peligro para la salud, constituye un peligro para el medio ambiente (sentencia Comisión/Croacia, apartado 62 y jurisprudencia citada). El Tribunal de Justicia también ha declarado que cuando una infracción y, en particular, la no ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia pueden perjudicar al medio ambiente y poner en peligro la salud humana, debe considerarse que tal infracción reviste especial gravedad [sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 61].
- 119 Por consiguiente, en el presente asunto, el incumplimiento declarado debe considerarse particularmente grave.
- 120 La gravedad de este incumplimiento es aún mayor debido a que la sentencia Comisión/Croacia se refiere a obligaciones fundamentales establecidas en la Directiva 2008/98 y a que, sin observar las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, para adoptar las medidas necesarias a efectos de la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de que se trata, la República de Croacia supeditó su ejecución a los resultados de las conclusiones del dictamen pericial relativo a las propiedades de las escorias objeto de litigio, infringiendo las conclusiones de la referida sentencia. Además, procede considerar como circunstancia agravante el hecho de que estas escorias, de un peso aproximado de 140 000 toneladas y de un volumen total de más de 76 000 m³, seguían depositadas indebidamente desde hacía mucho tiempo en la localidad de Biljane Donje, cerca de viviendas, sin que las autoridades nacionales competentes hubieran intervenido de modo significativo, así como el hecho de que los dictámenes periciales citados por el mencionado Estado miembro habían puesto de manifiesto que las escorias objeto de litigio presentaban un riesgo de desprendimiento de sustancias nocivas y un contenido en sustancias peligrosas y una radiactividad superiores a los niveles autorizados. También debe tomarse en consideración, en lo atinente a la gravedad del incumplimiento de que se trata, que el citado Estado miembro no tenía previsto cumplir plenamente las exigencias de la Directiva 2008/98 antes del mes de agosto de 2025, a saber, aproximadamente doce años después de la fecha a partir de la cual las obligaciones derivadas de esta Directiva eran aplicables a dicho Estado miembro a raíz de su adhesión, lo que constituye un período particularmente prolongado [véase, por analogía, la sentencia de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 64 y jurisprudencia citada].
- 121 Por cuanto se refiere a las alegaciones de la República de Croacia en apoyo de su pretensión de que se reduzca el coeficiente de gravedad de la infracción de que se trata, en primer término, el hecho de que dicho Estado miembro haya transpuesto íntegramente en su ordenamiento jurídico la

Directiva 2008/98 no puede tenerse en cuenta como factor atenuante, ya que el presente procedimiento no tiene por objeto la falta de transposición de dicha Directiva, sino la falta de ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la citada Directiva.

- 122 En segundo término, con respecto a los riesgos que, habida cuenta de la jurisprudencia mencionada en los apartados 117 y 118 de la presente sentencia, implica la infracción de que se trata para los importantes intereses públicos en juego, vinculados a la protección del medio ambiente y de la salud humana, ni el hecho de que los análisis encargados por las autoridades croatas no hayan puesto de manifiesto ningún peligro directo para la vida y la salud de las personas o para el medio ambiente en el interior y en las proximidades del vertedero situado en Biljane Donje ni el hecho de que no se haya causado ningún perjuicio económico o de otro tipo a los particulares y a los operadores económicos pueden llevar a una apreciación menos severa de la gravedad de la infracción de que se trata.
- 123 En tercer término, es cierto que la infracción de que se trata, relativa a la no ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, se refiere únicamente al vertedero de Biljane Donje. Sin embargo, esta circunstancia debe ponderarse, por un lado, con la de que dicho Estado miembro no haya realizado ningún progreso significativo en la ejecución de la citada sentencia en relación con ese emplazamiento desde la incoación del primer procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia hasta la fecha en que este ha examinado los hechos. Por lo tanto, el perjuicio que sigue ocasionándose a la salud humana y al medio ambiente como consecuencia del incumplimiento reprochado tiene una importancia equivalente a la del perjuicio causado por el incumplimiento inicial declarado en la sentencia Comisión/Croacia (véase, por analogía, la sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Grecia, C-378/13, EU:C:2014:2405, apartado 56). Por otro lado, de los escritos de la República de Croacia se desprende que, pese al pronunciamiento de la sentencia Comisión/Croacia, dicho Estado miembro siguió ignorando el hecho de que las escorias objeto de litigio constituyen residuos y no subproductos, sin respetar la calificación adoptada por el Tribunal de Justicia en la mencionada sentencia.
- 124 En cuarto término, si bien no cabe excluir que las circunstancias invocadas por la República de Croacia en relación con la pandemia de COVID-19 y con los terremotos de los meses de marzo y diciembre de 2020, mencionados en el apartado 99 de la presente sentencia, hayan podido causar algunos retrasos en la ejecución de la sentencia Comisión/Croacia, no es menos cierto que las medidas adoptadas o que tenía previsto adoptar en la época de esos acontecimientos e incluso posteriormente, hasta el mes de agosto de 2023, tenían como fin examinar la posibilidad de una reutilización de las escorias objeto de litigio, lo que supuso que persistieran los incumplimientos constatados en la referida sentencia. Por lo tanto, estas circunstancias particulares no pueden influir en la apreciación de la gravedad de la infracción de que se trata.
- 125 En quinto término, procede señalar, a la vista de las diferentes medidas adoptadas desde que se dictó la sentencia Comisión/Croacia, que la República de Croacia ha persistido en el mismo comportamiento que el que dio lugar a esa sentencia, tolerando durante un largo período el depósito de una gran cantidad de las escorias objeto de litigio en el vertedero de Biljane Donje, a causa de una posible utilización de estas escorias como materiales de construcción, pese a que no existía certidumbre sobre dicha posibilidad. En estas circunstancias, no cabe acoger como factor atenuante el hecho de que dicho Estado miembro haya cooperado con los servicios de la Comisión en el marco del presente procedimiento.

- 126 Dicho esto, procede tomar en consideración, como factor atenuante, el hecho de que la sentencia Comisión/Croacia constituye la primera sentencia dictada por el Tribunal de Justicia contra la República de Croacia con arreglo al artículo 258 TFUE y que el presente procedimiento es también el primer procedimiento incoado con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, contra ese Estado miembro, aun cuando la adhesión de dicho Estado miembro a la Unión sea relativamente reciente [véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia, C-270/11, EU:C:2013:339, apartado 55, y de 14 de diciembre de 2023, Comisión/Rumanía (Cierre de vertederos), C-109/22, EU:C:2023:991, apartado 63].
- 127 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la capacidad de pago de la República de Croacia, la Comisión propuso tener en cuenta el PIB de dicho Estado miembro en relación con la media de los PIB de los Estados miembros para dos tercios del cálculo, así como la población de este con respecto a la media de la población de los Estados miembros como criterio demográfico para un tercio del cálculo, de conformidad con los puntos 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023.
- 128 A este respecto, de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia se desprende que la determinación de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate no puede incluir en el método de cálculo del factor «n», que representa la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate en relación con la capacidad de pago de los demás Estados miembros, la consideración de un criterio demográfico según las modalidades previstas en los puntos 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 86].
- 129 Así pues, para determinar la capacidad de pago de la República de Croacia, es preciso basarse en su PIB como factor predominante, sin tener en cuenta la importancia de la población de dicho Estado miembro. Por otra parte, procede tomar en consideración las alegaciones de la República de Croacia relativas a la evolución desfavorable de los indicadores económicos pertinentes que dicho Estado miembro experimentó mientras duró la infracción de que se trata. En consecuencia, también hay que tener en cuenta la evolución reciente del PIB de ese Estado miembro, tal como se presenta en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 131 y jurisprudencia citada].
- 130 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal de Justicia considera apropiada la imposición de una cantidad a tanto alzado de 1 000 000 de euros.

– *Sobre la multa coercitiva*

- 131 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición de una multa coercitiva únicamente está justificada, en principio, en la medida en que el incumplimiento consistente en la falta de ejecución de una sentencia anterior perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 135 y jurisprudencia citada].
- 132 En el caso de autos, como se ha declarado en el apartado 116 de la presente sentencia, el incumplimiento declarado perduró hasta el examen de los hechos del caso de autos por el Tribunal de Justicia.

- 133 En estas circunstancias, la condena de la República de Croacia al pago de una multa coercitiva constituye un medio económico adecuado para incitar a este Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado y para garantizar la completa ejecución de la sentencia Comisión/Croacia.
- 134 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la multa coercitiva debe determinarse en función del grado de persuasión necesario para que el Estado miembro de que se trate modifique su comportamiento y ponga fin al comportamiento reprochado [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 138 y jurisprudencia citada].
- 135 Corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, fijar la multa coercitiva de tal manera que sea, por un lado, adecuada a las circunstancias y, por otro, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 139 y jurisprudencia citada].
- 136 A efectos de determinar el importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución de las obligaciones del Estado miembro de que se trate sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 141 y jurisprudencia citada].
- 137 En el presente asunto, las circunstancias que deben tenerse en cuenta resultan principalmente de las razones expuestas en los apartados 116 a 122 y 124 a 129 de la presente sentencia, relativas a la gravedad y a la duración de la infracción de que se trata, así como a la capacidad de pago de la República de Croacia. Por otra parte, procede tener en cuenta la circunstancia de que, según las previsiones de ese Estado miembro, la eliminación completa de los residuos de que se trata no se habrá completado antes del mes de agosto de 2025, es decir, aproximadamente quince años después del depósito de estos en el vertedero de Biljane Donje.
- 138 Por último, no puede acogerse la pretensión de la República de Croacia relativa a la imposición de una multa coercitiva decreciente, calculada sobre una base semestral. En efecto, dado que el incumplimiento declarado se refiere a un solo vertedero, solo podrá confirmarse un perjuicio de menor importancia para el medio ambiente y la salud humana tras la ejecución completa, por parte de ese Estado miembro, de la sentencia Comisión/Croacia.
- 139 Habida cuenta de lo anterior, procede condenar a la República de Croacia a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 6 500 euros por día de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Croacia, a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que se esta se haya ejecutado íntegramente.

Costas

140 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República de Croacia y esta ha visto desestimadas sus pretensiones, procede condenarla en costas.

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

- 1) **Declarar que la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 2 de mayo de 2019, Comisión/Croacia (Vertido en Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**
- 2) **Condenar a la República de Croacia a abonar a la Comisión Europea una suma a tanto alzado de 1 000 000 de euros.**
- 3) **Condenar a la República de Croacia a abonar a la Comisión a partir de la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la ejecución de la sentencia de 2 de mayo de 2019, Comisión/Croacia (Vertido en Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), en el supuesto de que el incumplimiento declarado en el punto 1 del fallo de la presente sentencia persista en esa fecha, una multa coercitiva por un importe de 6 500 euros por día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de 2 de mayo de 2019, Comisión/Croacia (Vertido en Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**
- 4) **Condenar en costas a la República de Croacia.**

Firmas