CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JAN MAZÁK
presentadas el 22 de marzo de 2007 [1]

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442/CEE [2] del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE [3] del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (en lo sucesivo, «Directiva 75/442», o «Directiva»),

— al haber adoptado orientaciones operativas aplicables en todo el territorio nacional, especificadas, en particular, en la Circular del Ministerio de Medio Ambiente, de 28 de julio de 1998, y en la Circular del Ministerio de Sanidad, de 22 de julio de 2002, que excluyen del ámbito de aplicación de las normas sobre residuos los desechos alimentarios producidos por la industria agroalimentaria destinados a la producción de piensos, y

— al haber excluido del ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos, por medio del artículo 23 de la Ley nº 179, de 31 de julio de 2002, los desechos derivados de la preparación en cocinas de todo tipo de alimentos sólidos, cocidos o crudos, no incluidos en el circuito de distribución de alimentos, destinados a los establecimientos de acogida de animales de compañía.

El Tribunal de Justicia ha de pronunciarse nuevamente sobre un asunto referente al concepto comunitario de residuo. Dado que, ni existe ni puede existir una definición exhaustiva del concepto de residuo, y que la cuestión de saber si una determinada sustancia constituye o no un residuo ha de determinarse caso por caso a la luz de todas las circunstancias concurrentes, el Tribunal de Justicia tendrá ciertamente oportunidad de reflexionar, en el futuro también, sobre el significado de este término.

2. El presente asunto está estrechamente relacionado con el asunto C-194/05 –en el que también presento mis conclusiones en el

1 — Lengua original: inglés.
2 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.
3 — DO L 78, p. 32.

día de hoy– en la medida en que ambos plantean la cuestión de determinar en qué medida y en qué circunstancias puede considerarse que una sustancia reutilizada para determinadas finalidades no queda cubierta por la definición de residuo de la Directiva. Ambos asuntos versan, pues, sobre la distinción que ha de hacerse entre la valorización de residuos y el tratamiento industrial normal de un producto, o –más concretamente– un subproducto, que no es un residuo.

II. Marco jurídico

A. *La Directiva 75/442*

4. El artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442 establece lo siguiente:

«Se entenderá por:

a) "residuo": cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse.

El 1 de abril de 1993 como muy tarde, la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 18, elaborará una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I. Dicha lista se revisará periódicamente y, en caso necesario, se modificará según el mismo procedimiento».

El Anexo I de la Directiva 75/442, «Categorías de residuos» incluye, como categoría Q 14, «[p]roductos que no son de utilidad o que ya no tienen utilidad para el poseedor (por ejemplo, artículos desechados por la agricultura, los hogares, las oficinas, los almacenes, los talleres, etc)» y, como categoría Q 16, «[t]oda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores».

5. La lista actual de residuos, adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 1, letra a),

de la Directiva 75/442, [4] hace referencia en el capítulo 02 (uno de los capítulos que enumeran las fuentes que generan residuos) a los «Residuos de la producción primaria agraria, hortícola, de la caza, de la pesca y de la acuicultura; residuos de la preparación y elaboración de alimentos».

B. *Normativa nacional*

6. En Italia, la gestión de residuos se regula por el Decreto Legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997 [5] (en lo sucesivo, «DL 22/97»).

7. El artículo 6, apartado 1, letra a), del DL 22/97 contiene la siguiente definición de residuo:

«Con arreglo al presente Decreto:

a) se entenderá por "residuo" cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo A y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse».

8. El artículo 8, apartado 1, del DL 22/97 excluye determinadas sustancias o materiales del ámbito del Decreto, en la medida en la que están sometidas a regulación específica, incluyendo, en la letra c), «cadáveres de animales y los siguientes residuos agrarios: materias fecales y otras sustancias naturales no peligrosas utilizadas en la agricultura».

9. El artículo 23 de la Ley nº 179 de 31 de julio de 2002 (en lo sucesivo, «Ley 179») introdujo una nueva letra c *bis)* en el artículo 8, apartado 1, del DL 22/97. De acuerdo con esta modificación, las siguientes sustancias, incluidas en esta letra, están excluidas del ámbito del Decreto:

«residuos y restos derivados de la preparación en cocinas de todo tipo de alimentos sólidos, cocidos o crudos, no incluidos en el circuito de distribución de alimentos, destinados a los establecimientos de acogida de animales de compañía, en el sentido de la Ley nº 281, de 14 de agosto de 1991, en su versión modificada, y de acuerdo con la legislación vigente».

10. La Circular nº 3402/V/IMIN del Ministerio de Medio Ambiente, de 28 de junio de

4 — Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442 y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (DO 2000 L 226, p. 3; en lo sucesivo, «Catálogo Europeo de Residuos» o «CER»).

5 — GURI nº 38, de 15 de febrero de 1997, Suplemento Ordinario nº 33.

1999 (en lo sucesivo, «Circular de junio de 1999»), define el término «residuo», recogido en el artículo 6 del DL 22/97, con mayor precisión y establece en la letra b) de su último apartado que:

«las materias, sustancias y objetos derivados de ciclos de producción o previos al consumo, de los que el poseedor no se desprenda, y de los que no tenga ni la intención ni la obligación de desprenderse, y que, por consiguiente, el poseedor no destine a la recogida de residuos o a los sistemas de transporte o de gestión de residuos a los efectos de su valorización o eliminación, estarán sometidos a la normativa sobre materias primas, no a la de residuos, siempre que tengan las características de las materias primas secundarias, en el sentido del Decreto Ministerial de 5 de febrero de 1998 y estén directamente destinados de manera objetiva y efectiva para su uso en un ciclo de producción».

11. Además, dicha Circular Ministerial establece en la letra c) de su último apartado que:

«los productos de consumo de los que el poseedor no se desprenda, y de los que no tenga ni la intención ni la obligación de desprenderse no estarán sujetos al régimen de los residuos, en la medida en la que puedan utilizarse y se utilicen efectivamente para su finalidad inicial».

12. El artículo 14 del Decreto Legislativo nº 138, de 8 de julio de 2002, convertido en la Ley nº 178, de 8 de agosto de 2002 (en lo sucesivo, «Ley 178») introdujo nuevas reglas relativas a la definición del término residuo recogida en el DL 22/97. Adicionalmente, la Circular del Ministerio de Sanidad, de 22 de julio de 2002 (en lo sucesivo, «Circular de 2002»), estableció orientaciones en este mismo sentido.

13. La Circular de 2002 establece, *Inter alia:*

«Las materias y los subproductos derivados de los procesos de la industria agroalimentaria se considerarán "materias primas para piensos" cuando el productor desee utilizarlos en el ciclo alimentario zootécnico, a condición que cumplan determinados requisitos de salud e higiene.

En dichos supuestos, estas materias no estarán sujetas a la normativa sobre residuos, sino a las disposiciones sobre la producción y comercialización de piensos y, en los supuestos de productos de origen animal o que contengan ingredientes de origen animal, a la normativa sanitaria vigente.

[...]

A falta de la prueba documental a la que se refiere [el párrafo precedente] sobre la realidad de su destino a piensos, las materias y los subproductos derivados del ciclo de producción y comercialización de la industria agroalimentaria estarán sujetos a la normativa sobre residuos.»

III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento judicial

14. Mediante escritos de 11 y 19 de junio de 2001, 28 de agosto de 2001, 6 de noviembre de 2001 y 10 de abril de 2002, las autoridades italianas respondieron al escrito de requerimiento y al dictamen motivado enviados por la Comisión el 22 de octubre de 1999 y el 11 de abril de 2001, respectivamente. En estos documentos la Comisión había expresado su opinión de que la República Italiana había infringido la Directiva 75/442, al adoptar orientaciones operativas obligatorias sobre la aplicación de la normativa italiana sobre residuos que establecían que determinados residuos alimentarios y restos –procedentes de la industria agroalimentaria, cantinas y restaurantes y destinados a piensos– no estaban comprendidos en la normativa nacional sobre residuos.

15. A la luz de la información aportada por las autoridades italianas, la Comisión consideró que la adaptación de la normativa italiana a las exigencias del dictamen motivado suponía ajustes formales más que de cambios sustanciales.

16. Por este motivo, la Comisión envió un escrito de requerimiento adicional el 19 de diciembre de 2002, sobre el cual las autoridades italianas definieron su posición en un escrito de 13 de febrero de 2003. La Comisión emitió entonces, el 11 de julio de 2003, un nuevo dictamen motivado, concediendo a Italia un plazo de dos meses para atenerse a dicho dictamen.

17. Dado que, mediante escrito de 4 de noviembre de 2003, las autoridades italianas continuaron impugnando la validez de la alegación de la Comisión, ésta interpuso el presente recurso mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de mayo de 2005.

IV. Análisis de los incumplimientos denunciados

A. *Principales alegaciones de las partes*

18. Mediante su demanda, dividida en dos partes, la Comisión alega, en esencia, que la normativa italiana sobre residuos controver-

tida excluye *a priori* determinados desechos alimentarios de su ámbito de aplicación sobre la base de determinadas presunciones. De este modo, con arreglo a la normativa italiana, determinadas materias derivadas de un proceso productivo no se consideran residuos, aunque deberían serlo si se aplicara correctamente el concepto de residuo –que ha tener un significado amplio– tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia.

19. La demanda hace referencia, en primer lugar, al hecho de que ciertas instrucciones ministeriales excluyen efectivamente del régimen de residuos los desechos alimentarios descartados de la industria agroalimentaria que están destinados a la producción de piensos. Con arreglo a estas instrucciones, tales residuos sólo necesitan ser destinados a la producción de piensos, lo que se demuestra con la voluntad manifiesta del poseedor, y cumplir ciertos requisitos técnicos para estar permanentemente excluidos del régimen de residuos.

20. No obstante, según la Comisión, no puede considerarse que el hecho de que sea posible reutilizar residuos de producción sin ningún tratamiento previo impida de manera definitiva al productor/poseedor desprenderse de ellos o tener la intención o la obligación de desprenderse de ellos.

21. La Comisión subraya en particular que, según una jurisprudencia reiterada, las materias o materias primas que resultan de un proceso de fabricación o de extracción que no tiene como objetivo principal producirlas sólo pueden constituir un subproducto del que el poseedor no desea desprenderse en el sentido de la Directiva 75/442, y no un residuo, si existe la certeza de su reutilización, sin ningún tratamiento previo, y como parte integral del proceso de producción. [6]

22. Por tanto, es necesario examinar el grado de probabilidad de la reutilización de un material, y, sobre todo, determinar si será reutilizado en el mismo proceso de producción. El hecho de que se produzca un traslado de los residuos alimentarios, del productor de alimentos al usuario de dichos residuos, presupone una serie de transacciones que demuestran la existencia de un número de procesos diferentes, que la Directiva pretende específicamente controlar.

23. A este respecto, la Comisión señala que la Ley 178 también excluye los residuos de producción del régimen italiano de residuos si son reutilizados o pueden reutilizarse en el mismo o en otro ciclo de producción.

24. En respuesta a la alegación del Gobierno italiano de que los productos alimenticios en cuestión están sujetos a numerosas disposi-

6 — En particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de abril de 2002, Palin Granit (C-9/00, Rec. p. I-3533), y de 11 de noviembre de 2004, Niselli (C-457/02, Rec. p. I-10853).

ciones italianas en materia de alimentación, la Comisión señala que ninguna de estas disposiciones tiene como objetivo la protección del medio ambiente, puesto que sólo se refieren a la protección de la salud pública. Estas disposiciones tampoco cumplen los requisitos necesarios para ser consideradas «otra legislación», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva.

25. En segundo lugar, la Comisión critica que el artículo 23 de la Ley 179 tiene por efecto excluir del ámbito de aplicación de la normativa italiana sobre residuos, recogida en el DL 22/97, residuos y restos derivados de la preparación en cocinas de todo tipo de alimentos sólidos, cocidos o crudos, no incluidos en el circuito de distribución de alimentos, destinados a los establecimientos de acogida de animales de compañía. La Comisión sostiene que, de este modo, el artículo 23 de la Ley 179 extiende la exclusión a materias que no pueden excluirse automáticamente de la definición de residuo contenida en la Directiva.

26. La Comisión rechaza la alegación del Gobierno italiano según la cual si se aplica la interpretación que defiende la Comisión, ello puede tener como consecuencia un incremento de la producción y eliminación de residuos alimentarios, al impedir la reutilización de los desechos alimentarios en cuestión. Según la Comisión, la normativa italiana creó el problema derivado del hecho de que los alimentos deban transportarse en un vehículo autorizado para el transporte de residuos.

27. El Gobierno italiano alega que, siempre que se cumplan los requisitos relevantes de salud e higiene, las materias y los subproductos derivados de los procesos de la industria agroalimentaria son «materias primas para piensos», en los supuestos en que el productor desee utilizarlos en el ciclo alimentario zootécnico. Esta intención, junto con la certeza de que estos subproductos serán reutilizados sin ningún tratamiento previo –o sólo estarán sujetos al proceso establecido en la normativa comunitaria o nacional en vigor– constituye prueba suficiente de que el productor o el poseedor no tiene intención de desprenderse de la materia en cuestión.

28. En opinión del Gobierno italiano, en el presente asunto no existe ninguna exclusión *a priori,* ya que, de hecho, la exclusión está condicionada, no sólo a la intención manifiesta de utilizar las materias primas en cuestión en el ciclo alimentario zootécnico, sino también a una determinada reutilización de los subproductos.

29. El Gobierno italiano señala que las materias en cuestión no están sometidas a la normativa sobre residuos, sino a las disposiciones relativas a la producción y

comercialización de piensos. El Gobierno italiano hace referencia a este respecto a diversos Reglamentos comunitarios y nacionales. [7] Estos Reglamentos sobre alimentación tienen por objeto, como la Directiva, controlar operaciones de almacenamiento, proceso y transporte, y, al garantizar una adecuada protección de la salud, pueden proteger el medio ambiente. En particular, con arreglo a la normativa nacional sobre desechos alimentarios y piensos es posible controlar los productos y las materias primas para piensos desde la unidad de producción a través de todas las etapas del transporte.

30. Además, el Gobierno italiano resalta que, contrariamente a la interpretación del concepto de residuo que lleva a cabo la Comisión, el enfoque correcto es considerar que la cadena de producción en cuestión constituye un único proceso de producción. A este respecto, se remite a jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en la que se declara que es posible que una sustancia no se considere residuo en el sentido de la Directiva 75/442 si existe la certeza de que dicha sustancia va a utilizarse para satisfacer las necesidades de operadores económicos distintos del operador que la produjo. [8]

31. El Gobierno italiano alega que, paradójicamente, la aplicación de la interpretación de la Comisión tendría como consecuencia, en su opinión, impedir el uso de los subproductos alimenticios en la producción de piensos ya que, con arreglo a la legislación italiana, no se podrían suministrar a las instalaciones utilizadas para la fabricación de piensos, precisamente porque se transportarían en un vehículo autorizado para residuos. De este modo, la interpretación de la Comisión incrementa la producción y la eliminación de residuos alimentarios, al impedir su reutilización como productos alimenticios.

32. Respecto a la segunda parte de la demanda de la Comisión, el Gobierno italiano alega que el poseedor o el productor deben demostrar a las autoridades –mediante la prueba del destino real, pre-

7 — En particular, el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, p. 1); el Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de octubre de 2002 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (DO L 273, p. 1) y los principios HACCP («sistema de análisis de riesgos y puntos críticos de control») establecidos en: el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139, p. 1); el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO L 139, p. 55); y el Reglamento (CE) nº 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano (DO L 139, p. 206); el Reglamento (CE) nº 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos (DO L 35, p. 1); y el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO L 165, p. 1).

8 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España (C-416/02, Rec. p. I-7487) y Comisión/España (C-121/03, Rec. p. I-7569).

sentando, por ejemplo, el contrato entre el poseedor y el usuario de las materias, o, en su caso, documentos fiscales– que su intención no es desprenderse de partes de residuos o de restos de comida, sino reutilizarlos de un modo autorizado por la normativa nacional. Asimismo, el destino real de los subproductos alimenticios se garantiza con las normas sobre la seguridad de los productos alimenticios y de los piensos.

33. Además, el Gobierno italiano señala que el presente asunto versa en realidad sobre restos de comida, no sobre «residuos» de producción.

B. *Apreciación*

34. La objeción de la Comisión a la normativa italiana sobre residuos –tal y como ha de interpretarse con arreglo a numerosas órdenes ministeriales– consiste esencialmente en que, en su opinión, establece una exención demasiado general de su ámbito de aplicación en el caso de determinadas sustancias, a saber, los desechos derivados de la preparación en cocinas de todo tipo de alimentos sólidos, cocidos o crudos, no incluidos en el circuito de distribución de alimentos, destinados a la producción de piensos o para su utilización directa en los establecimientos de acogida de animales de compañía.

35. La controversia entre la Comisión y el Gobierno italiano se refiere tanto a la correcta interpretación de la definición de «residuo» en la propia Directiva como a la cuestión de determinar si la normativa italiana es conforme a dicha definición, respecto a las sustancias de que se trata en el presente asunto. En consecuencia, abordaré primero la interpretación del término «residuo» en términos más genéricos para examinar en segundo lugar si la alegación de la Comisión, aducida en el marco de este proceso, sobre la infracción de la Directiva es fundada.

1. Observaciones preliminares sobre la definición de residuo en la Directiva 75/442, precisada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

36. El problema que surge ante cualquier intento de definir el término «residuo» tiene su origen en el hecho de que éste es un concepto muy relativo. Habitualmente, podemos considerar «residuos» sustancias o materias que ya no queremos, porque han perdido su utilidad o, más en general, su valor o porque nunca tuvieron ningún valor para nosotros por algún motivo. En cualquier caso, como el valor de las materias o los

objetos no es «intrínseco» a ellos, sino que es, por así decir, a ojos del poseedor, no existe prácticamente ninguna sustancia que pueda considerarse con carácter general y en cualquier circunstancia como residuo.

37. La subjetividad de su naturaleza también se aprecia en el modo en el que la Directiva 75/442 establece su definición del concepto de «residuo», en la cual define el residuo como «cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y *del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse*» (el subrayado es mío).

38. Por tanto, lo que distingue las sustancias u objetos como residuos es el hecho de que el poseedor se desprende o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ellos, puesto que ninguna materia es intrínsecamente un residuo. Por ello, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el anexo I de la Directiva y el Catálogo Europeo de Residuos precisan e ilustran esta definición proporcionando listas de sustancias y objetos que pueden clasificarse como residuos, pero que estas listas no establecen de manera concluyente que una sustancia determinada sea un residuo en el sentido de la Directiva. [9]

39. En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia declaró que la utilización de una operación de las enumeradas en los Anexos II A o II B de la Directiva no permite por sí sola considerar dicha sustancia como residuo, y viceversa, que el concepto de residuo no excluye sustancias y objetos que tengan valor comercial o puedan tener una utilidad económica posterior. [10]

40. Por tanto, la definición del concepto de «residuo» depende, en definitiva, del concepto de «desprenderse» [11], el cual ha de interpretarse a la luz del objetivo de la Directiva, que es la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de residuos, y del artículo 174 CE, apartado 2, que establece 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 particular, en los principios de cautela y de acción preventiva. Además, se desprende de estas finalidades y de estos objetivos que el concepto de residuo no puede interpretarse restrictivamente. [12]

41. Obviamente, para determinar si el poseedor se desprende de los residuos o

9 — Véase, entre otras, la sentencia Palin Granit, citada en la nota 6, apartado 22.

10 — Véase, entre otras, la sentencia Palin Granit, citada en la nota 6, apartados 27 y 29.

11 — Véanse, a este respecto, las sentencias Palin Granit, citada en la nota 6, apartado 22, y Comisión/España, C-121/03, citada en la nota 8, apartado 57.

12 — Véanse, entre otras, las sentencias Palin Granit, citada en la nota 6, apartados 22 y 23, y Niselli, citada en la nota 6, apartado 33.

tiene esa intención, no es posible, a efectos legales, recurrir a la «voluntad real» del poseedor o confiar en sus declaraciones sobre sus intenciones. [13] Más bien, la cuestión de si una determinada sustancia constituye un residuo debe resolverse en relación con el conjunto de circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva antes mencionado y velando por que no se menoscabe su eficacia. [14]

42. El Tribunal de Justicia, a fin de proceder a esta determinación, ha facilitado determinadas indicaciones y criterios que permiten deducir la voluntad del poseedor. [15] Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha revelado de este modo el verdadero carácter académico del concepto de residuo, mientras las circunstancias a las que se refiere el Tribunal de Justicia pueden indicar que el poseedor se ha desprendido de una sustancia u objeto, o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ellos, en el sentido de la Directiva, esto no constituye en sí mismo necesariamente una prueba determinante. [16]

43. En definitiva, la clasificación de una sustancia o un objeto como residuo es cuestión de las circunstancias del caso. Por ello, el Tribunal de Justicia ha intentado definir en su jurisprudencia las circunstancias en las que es lícito presumir en el poseedor la intención de desprenderse del residuo.

44. La intención del poseedor de desprenderse es especialmente difícil de determinar en los supuestos en los que los bienes, las materias o las materias primas que se obtienen de un proceso de fabricación o de extracción se utilizan de una u otra manera en un proceso posterior. En principio, estas materias pueden considerarse bien como residuos de producción, que se valorizan posteriormente como residuo mediante reutilización en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra b), y del Anexo II B de la Directiva, bien como auténticos productos que no constituyen residuos y que están sometidos a tratamiento industrial normal. [17]

45. A este respecto, el Tribunal ha declarado que el hecho de que una sustancia utilizada sea un residuo de producción –es decir, un producto que no ha sido principalmente buscado o perseguido como tal por el productor– es, como norma general, un

13 — Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Alber en los asuntos en los que recayó la sentencia de 15 de junio de 2000, ARCO Chemie Nederland y otros (C-418/97 y C-419/97, Rec. p. I-4475), punto 59.

14 — Véase, entre otras, la sentencia Palin Granit, citada en la nota 6, apartados 24.

15 — Véase a este respecto, entre otras, la sentencia Palin Granit, citada en la nota 6, apartado 25.

16 — Véase, a este respecto, entre otros, el auto de 15 de enero de 2004, Saetti y Frediani (C-235/02, Rec. p. I-1005), apartado 40.

17 — Véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartado 33.

indicio de la existencia de una acción o de una intención de desprenderse de ella. [18] La misma lógica se aplica en el caso de los residuos de consumo. [19]

46. Sin embargo, con arreglo a reiterada jurisprudencia, otro argumento admisible consiste en considerar que los bienes, las materias o las materias primas que resultan de un proceso de fabricación o de extracción que no tiene como objetivo principal producirlos pueden ser no tanto residuos, sino subproductos de los que la empresa no desea «desprenderse», en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva, sino que tiene la intención de explotar o comercializar en circunstancias que le sean ventajosas, en un proceso ulterior, sin operación de transformación previa. [20]

47. Consciente de la obligación de interpretar de forma amplia el concepto de residuo, para reducir los inconvenientes o molestias inherentes a su condición, el Tribunal de Justicia ha limitado la aplicación de este argumento relativo a los subproductos a las situaciones en las que la reutilización de un bien, material o materia prima no es sólo posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción. De este modo, el Tribunal ha considerado que el grado de probabilidad de la reutilización de la sustancia en cuestión es un criterio relevante para determinar si esa sustancia es o no un residuo. [21]

48. Para ilustrar las implicaciones de este enfoque, procede recordar los asuntos más relevantes en esta materia.

49. En la sentencia AvestaPolarit Chrome, el Tribunal estableció una distinción entre residuos de explotación minera que se utilizan sin previa transformación en el proceso de producción para el relleno de galerías y los demás residuos. Al clasificar los primeros como subproductos de los que el poseedor no se desprende ni tiene la intención de desprenderse, el Tribunal de Justicia concedió importancia al hecho de que el relleno de galerías era realmente una parte del proceso minero y que, por tanto, el poseedor de esos residuos los necesitaba para su actividad principal. [22]

50. En el auto Saetti y Frediani, antes citado, el Tribunal de Justicia indicó que el coque de petróleo producido deliberadamente en una

18 — Entre otras, ARCO Chemie Nederland y otros, citada en la nota 13, apartados 83 y 84, y Palin Granit, citada en la nota 6, apartado 32.

19 — Véase Niselli, citada en la nota 6, apartado 43.

20 — Entre otras, la sentencia Comisión/España, C-121/03, citada en la nota 8, apartado 58.

21 — Véanse, entre otros, Saetti y Frediani, citado en la nota 16, apartado 36, y Niselli, citada en la nota 6, apartados 45 y 46.

22 — Sentencia de 11 de septiembre de 2003 (C-114/01, Rec. p. I-8725), apartados 35 a 37.

refinería de petróleo o como resultado de la producción simultánea de otras sustancias combustibles petrolíferas, y que con toda certeza se utiliza como combustible para las necesidades energéticas de la refinería y las de otras industrias no es un residuo a efectos de la Directiva. [23] El Tribunal de Justicia resaltó el hecho de que la producción de coque es el resultado de una opción técnica, destinado específicamente para su uso como combustible. [24]

51. Finalmente, el Tribunal de Justicia aceptó, en los asuntos C-416/02 y C-121/03 que el estiércol puede no constituir un residuo, si se utiliza como abono en el marco de una práctica legal de aplicación en terrenos bien identificados y si su almacenamiento se limita a las necesidades de tales operaciones de abono. [25] En esos asuntos, el Tribunal de Justicia dedujo, del hecho de que según los documentos obrantes en autos estos purines se utilizaban como abono agrícola, que la persona que dirigía dicha explotación no tenía la intención de desprenderse de ellos. [26]

52. Ambos asuntos tienen en común que hay ciertos indicios en los antecedentes de hecho que sugieren que las materias en cuestión representan para el poseedor un valor económico o una ventaja para su poseedor como subproducto, y no una carga de la que desea desprenderse, debido a la necesidad, o al menos la utilidad de este producto para la actividad principal, sea, por ejemplo, como material de relleno, fertilizante o como combustible para cubrir las necesidades energéticas de una refinería. [27]

53. En este contexto, debe señalarse que la jurisprudencia requiere que los subproductos se reutilicen sin solución de continuidad del proceso de producción o de uso. [28]

54. Sin embargo, en Saetti y Frediani, antes citado, y en los asuntos C-416/02 y C-121/03, antes citados, el Tribunal de Justicia declaró, confirmando este requisito, que una sustancia también puede no ser considerada un residuo si con certeza va a ser utilizada para las necesidades de otros operadores económicos distintos del que la ha producido. [29] Parece, por tanto, que para determinar si se cumple el requisito de la

23 — Citado en la nota 16, apartado 47.

24 — Véase el auto Saetti y Frediani, citado en la nota 16, apartado 45.

25 — Sentencias Comisión/España, C-416/02, citada en la nota 8, apartado 89; Comisión/España, C-121/03, citada en la nota 8, apartado 60.

26 — Sentencias Comisión/España, C-416/02, citada en la nota 8, apartado 94; Comisión/España, C-121/03, citada en la nota 8, apartado 65.

27 — En Palin Granit, por el contrario, donde la ganga que resulta de la explotación de una cantera se clasificó como residuo de extracción y, en consecuencia, como residuo, el Tribunal de Justicia concedió importancia a la duración del plazo de almacenamiento y señaló que las operaciones de almacenamiento duraderas constituyen una carga para el titular de la explotación y que pueden dar origen a molestias medioambientales que la Directiva pretende precisamente limitar. Véase Palin Granit, citada en la nota 6, apartados 38 y 39.

28 — Véanse, entre otras, Niselli, citada en la nota 6, apartados 47 y 52, y Comisión/España, C-416/02, citada en la nota 8, apartado 87.

29 — Auto Saetti y Frediani, citado en la nota 16 y sentencias Comisión/España, C-416/02, citada en la nota 8, apartado 90 y Comisión/España, C-121/03, citada en la nota 8, apartado 61. En el asunto Saetti y Frediani, el coque de petróleo se utilizaba como combustible en el proceso de producción y el excedente se vendía a otras industrias o a una compañía de electricidad. En los otros dos asuntos, el estiércol era utilizado por los agricultores en terrenos que no pertenecían a la misma explotación agraria que había generado dicho estiércol.

certeza de reutilización, es esencial que la sustancia sea reutilizada por su poseedor sin solución de continuidad del proceso de producción y sin transformación previa, pero no tienen que ser reutilizados necesariamente –como en AvestaPolarit Chrome,[30] por ejemplo– para cubrir las necesidades del propio productor.

55. Ciertamente, puede ser difícil en el caso concreto definir los límites del término «sin solución de continuidad», en el proceso de producción o de uso. Pero repito que, tras todos estos conceptos, se halla la cuestión de determinar si existe alguna indicación de que el poseedor pretende explotar o comercializar la sustancia en cuestión en circunstancias que le sean ventajosas en un proceso ulterior a la producción de esa sustancia, de modo que represente un valor económico para él, más que una carga de la que desearía desprenderse.

2. Existencia del incumplimiento alegado

56. Respecto a las materias litigiosas en el presente asunto, me parece, en primer lugar que no todos los desechos en cuestión pueden ser considerados en su conjunto como «residuos de producción». Los residuos alimentarios procedentes de la industria agroalimentaria, cantinas o restaurantes constituyen claramente, al menos en parte, residuos de consumo, es decir, residuos que no resultan como tal de un proceso de fabricación o de producción, sino del hecho de que el producto principal no se consumió totalmente. Este razonamiento es especialmente válido en la medida en que el artículo 23 de la Ley 179 se refiere a «restos» procedentes de preparaciones en cocinas.

57. A este respecto, el Tribunal de Justicia indicó en Niselli que la interpretación relativa a los subproductos cuyo poseedor no desea desprenderse de ellos «no es aplicable a los residuos de consumo que no pueden considerarse "subproductos" de un proceso de fabricación o de extracción que puedan ser reutilizados sin solución de continuidad del proceso de producción».[31]

58. Por lo tanto, me parece difícil, de entrada, considerar tales materiales como «subproductos» de un proceso de fabricación o de extracción.

59. En todo caso, aunque los residuos alimentarios en cuestión sean residuos de consumo o, en su caso, «clásicos» restos de cocina, no es menos cierto que, como se

30 — Citada en la nota 22.

31 — Citada en la nota 6, apartado 48.

desprende de los documentos obrantes en autos, estos residuos resultan de la preparación de alimentos –o comida preparada– para el consumo humano. Estos residuos se utilizan con posterioridad para producir piensos o directamente en establecimientos de acogida de animales de compañía.

60. Estoy de acuerdo con la Comisión en que esta situación ha de diferenciarse de las descritas anteriormente, [32] en las que el Tribunal de Justicia aceptó la interpretación de que un material que resulta de un proceso de fabricación o de extracción es un subproducto del que el poseedor no desea desprenderse.

61. Obviamente, no se puede afirmar, con carácter general que los residuos alimentarios en cuestión hayan sido buscados como tales, al menos como producto secundario, o que puedan ser de algún modo necesarios o útiles para la actividad principal, que es claramente la producción y preparación de alimentos para el consumo humano.

62. Además, en mi opinión, no se puede deducir de modo automático del hecho de que las excepciones establecidas con arreglo a la normativa italiana controvertida se refieran a residuos alimentarios o a restos que –incluso en virtud de un contrato– se reutilizan como piensos o para producir piensos que el poseedor comercializa como «materias primas para piensos» en condiciones ventajosas para él. De hecho, de las disposiciones nacionales o de los autos no resulta claramente que la ventaja de la reutilización consista en algo más que en el hecho de que el poseedor, de este modo, puede desprenderse de las sustancias en cuestión.

63. Por tanto, desde un enfoque más realista, la interpretación más apropiada en mi opinión es considerar que, en circunstancias como las presentes en el caso de autos, por regla general, el poseedor de los residuos alimentarios se desprende o tiene la intención de desprenderse de ellos y que, en consecuencia, se valorizan como residuo mediante su reciclado o nuevo uso, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva 75/442. Cabe añadir que la relación de operaciones de valorización del Anexo II B de la Directiva menciona, *inter alia*, el reciclado o recuperación de sustancias orgánicas.

64. Esta interpretación también parece ser más acorde con la obligación de interpretar de manera amplia el concepto de residuo establecido en la Directiva. [33]

32 — Véase, *supra*, puntos 49 a 52.

33 — Véase, entre otras, Niselli, citada en la nota 6, apartado 45.

65. En cualquier caso, aunque en algunos supuestos los residuos alimentarios a los que se refieren las instrucciones ministeriales italianas y el artículo 23 de la Ley 179 han de considerarse subproductos en lugar de sustancias de las que el usuario se desprende o tiene intención de desprenderse, no es menos cierto que, como alega la Comisión, no puede asumirse de manera general y *a priori* que tal sea el caso.

66. Por ello, procede concluir que la normativa italiana sobre residuos tiene como resultado excluir de la clasificación como residuos de producción o de consumo residuos que, sin embargo, responden a la definición de «residuo» establecida en la Directiva 75/442.

67. En la medida en que las excepciones contenidas en la normativa italiana que se refieren a los residuos alimentarios destinados a su reutilización equivalen realmente a una presunción de que dichas materias no son un residuo en el sentido de la Directiva, debe señalarse que se vería menoscabada la eficacia del artículo 174 del Tratado y de la Directiva si el legislador nacional utilizara de medios de prueba, tal como presunciones legales, que tuvieran por efecto restringir el ámbito de aplicación de la Directiva y no cubrir materias, sustancias o productos que están comprendidos en la definición de «residuo» establecida en la Directiva. [34]

68. El Gobierno italiano ha alegado, además, que los residuos alimentarios destinados a su utilización para producir o preparar piensos ya están regulados por numerosas disposiciones de Derecho nacional, así como de Derecho comunitario, relativas a la seguridad alimentaria y a la producción y comercialización de piensos. [35]

69. A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que esos residuos sólo podrían ser excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva si pertenecieran a alguna de las categorías de residuos recogidas en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva.

70. En mi opinión no están en ninguna. De las materias especificadas en esta disposición, las que más se asemejan a los residuos alimentarios en cuestión son los «cadáveres de animales», que se recogen en la letra b), inciso iii). Pero aunque los residuos alimentarios en cuestión contuvieran sustancias de origen animal, no se podría sostener con seriedad que constituyan «cadáveres» en el sentido de la mencionada disposición.

34 — Véase, a este respecto, ARCO Chemie Nederland y otros, citada en la nota 13, apartado 42.

35 — Véanse el punto 29 y la nota 7 *supra*.

71. En segundo lugar, procede recordar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, el término «otra legislación», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva, se refiere a cualquier otra legislación comunitaria o nacional, en la medida en que esa legislación regule la gestión de los citados residuos como tales y si conduce a un nivel de protección del medio ambiente por lo menos equivalente al que persigue la Directiva. [36]

72. Por el contrario, los distintos Reglamentos mencionados por el Gobierno italiano, no tienen como objetivo la gestión de residuos como tales, sino más bien la seguridad alimentaria y, en particular, asegurar determinados estándares de calidad en la salud y en la higiene respecto de la producción y comercialización de piensos. Por tanto, aunque los objetivos perseguidos por estas disposiciones y los intereses legales protegidos puedan superponerse parcialmente con los de la Directiva, continúan siendo notablemente diferentes.

73. Además, y por esa precisa razón, la aplicación del sistema de protección y control previsto en la Directiva 75/442 y la aplicación de la legislación sobre seguridad alimentaria y piensos no son, en mi opinión, hablando en general mutuamente excluyentes: por el contrario, en principio, pueden aplicarse de forma acumulativa.

74. Respecto a la alegación del Gobierno italiano en el sentido de que la reutilización de residuos alimentarios como piensos se vería impedida porque dichos residuos tendrían que ser transportados en vehículos autorizados para el transporte de residuos, que no cumplen los estándares de higiene necesarios, la Comisión señaló acertadamente que este problema surge de la normativa italiana, no de la Directiva.

75. La Directiva no exige que todos los residuos se transporten con los mismos vehículos; más bien, exige que los establecimientos o empresas que recojan y transporten residuos estén autorizados o registrados y que las operaciones de eliminación y valorización se lleven a cabo de acuerdo con lo establecido en la Directiva. En particular, los residuos alimentarios pueden ser transportados bien por el anterior poseedor o productor o por la empresa que valoriza el residuo, siempre que el transportista en cuestión esté registrado o que, en su caso, haya obtenido un permiso. [37]

76. Habida cuenta de todo lo anterior, llego a la conclusión de que el recurso de la Comisión es fundado.

36 — Entre otras, AvestaPolarit, citada en la nota 22, apartado 61. Véase, además, para una interpretación estricta del concepto de cadáveres de animales en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva, la sentencia de 1 de marzo de 2007, KVZ retec (C-176/05, Rec. p. I-1721), en particular el apartado 46.

37 — Respecto de la obligación de registro, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 2005, Comisión/Italia (C-270/03, Rec. p. I-5233).

V. Conclusión

77. Por tanto propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, al haber adoptado orientaciones operativas aplicables en todo el territorio nacional, especificadas, en particular, en la Circular del Ministerio de Medio Ambiente, de 28 de julio de 1998, y en la Circular del Ministerio de Sanidad, de 22 de julio de 2002, que excluyen del ámbito de aplicación de las normas sobre residuos los desechos alimentarios producidos por la industria agroalimentaria destinados a la producción de piensos, y al haber excluido del ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos, por medio del artículo 23 de la Ley nº 179, de 31 de julio de 2002, los desechos derivados de la preparación en cocinas de todo tipo de alimentos sólidos, cocidos o crudos, no incluidos en el circuito de distribución de alimentos, destinados a los establecimientos de acogida de animales de compañía.

2) Condene en costas a la República Italiana.