INFORME PARA LA VISTA
presentado en los asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88 *

I. Hechos y procedimiento

A. *Las disposiciones comunitarias*

Por medio de la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), y de la Directiva 78/319/CEE, de 20 de marzo de 1978, relativa a residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98), el Consejo prescribió la armonización de las legislaciones nacionales en lo relativo a la gestión de residuos.

A tenor de las letras a) de los artículos 1 de ambas Directivas, se ha de entender por residuo en el sentido en ellas previsto «cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor».

Según resulta de los considerandos de ambas Directivas, el objetivo esencial por ellas perseguido 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 los residuos.

El artículo 4 de la Directiva 75/442 y el artículo 5 de la Directiva 78/319 encargan a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para garantizar este objetivo.

A tal fin los Estados miembros deben establecer o designar la autoridad o autoridades competentes encargadas de la planificación, autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos en una zona determinada (artículo 5 de la Directiva 75/442 relativa a los residuos; artículo 6 de la Directiva 78/319 relativa a los residuos tóxicos y peligrosos).

Para garantizar el respeto de las medidas tomadas por los Estados miembros en virtud del artículo 4, el artículo 8 de la Directiva 75/442 relativa a los residuos prevé que todo establecimiento o depósito de residuos por cuenta ajena deberá obtener una autorización de la autoridad competente designada por los Estados miembros en virtud del artículo 5. El artículo 9, por su parte, somete a estas empresas a un control periódico de dicha autoridad.

En cuanto a las empresas que se ocupen del transporte, la recogida, el almacenamiento, el depósito o el tratamiento de sus propios residuos, así como las que recojan o transporten por cuenta ajena sus residuos, el artículo 10 de la Directiva 75/442 prevé simplemente que estarán sometidas a la viligancia de la autoridad competente prevista en el artículo 5.

La Directiva 78/319 relativa a los residuos tóxicos y peligrosos prevé igualmente, en su artículo 9, un sistema de autorización y de control de los residuos a que la misma se refiere.

* Lengua de procedimiento: italiano.

B. *La normativa nacional*

Italia adaptó su Derecho interno a las Directivas 75/442 y 78/319 por el Decreto del Presidente de la República nº 915, de 10 de septiembre de 1982 (GURI nº 343 de 15.12.1982, p. 9071).

A tenor del párrafo 1 del artículo 2 del mencionado Decreto, se entiende por residuo: «cualquier sustancia u objeto que derive de la actividad humana o de los ciclos naturales, abandonado o destinado al abandono».

El párrafo 2 del artículo 2 del Decreto realiza una clasificación de los residuos en tres categorías: los residuos urbanos (esencialmente los residuos sólidos de gran volumen y los depositados en espacios públicos); los residuos especiales (que comprenden los residuos de procesos industriales y los resultantes de actividades agrícolas, artesanales, comerciales, etc.); los residuos tóxicos y peligrosos (residuos que contengan sustancias de las enumeradas en un anexo del Decreto).

Los residuos urbanos y especiales, en el sentido de este Decreto, se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva 75/442, mientras que los residuos tóxicos y peligrosos, igualmente en el sentido del referido Decreto, se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva 78/319.

En su artículo 25, el Decreto establece sanciones penales para los responsables de las empresas que gestionen residuos urbanos y especiales producidos por terceros sin haber obtenido la autorización prevista en la letra d) del artículo 6 del propio Decreto. Este último precepto atribuye competencia a las regiones para conceder la autorización para la gestión de los residuos urbanos y especiales producidos por terceros.

C. *Los asuntos principales*

Los inculpados en los asuntos principales, G. Vessoso y G. Zanetti, fueron acusados ante la Pretura de Asti de haber efectuado operaciones de gestión de residuos urbanos y especiales producidos por terceros sin haber obtenido previamente la autorización de la autoridad regional competente.

Los inculpados alegaron en su defensa que los objetos y sustancias con las que habían operado no eran residuos, sino materiales recuperables que podían ser objeto de una nueva utilización económica, por lo que para el desarrollo de sus actividades no era exigible autorización alguna.

Por ello, la Pretura de Asti se vio impulsada a suspender los procesos y elevar al Tribunal de Justicia, por sendas resoluciones, ambas de 18 de diciembre de 1987, una cuestión prejudicial sobre:

«si el artículo 1 de la Directiva 75/442 del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, y el artículo 1 de la Directiva 78/319 del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, debe entenderse en el sentido de que en el concepto jurídico de residuos deben estar comprendidas también las cosas de las que se ha deshecho el poseedor, aunque puedan ser objeto de reutilización económica y en el sentido de que el concepto de residuo postula una confirmación de la existencia de un *animus derelinquendi* en el poseedor de la sustancia u objeto».

En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional explica que, en Italia, se ha producido una jurisprudencia contradictoria sobre la cuestión de si objetos o sustancias que pueden ser objeto de una nueva utilización económica son o no resi-

duos, desde el punto de vista jurídico. Precisa el órgano jurisdiccional nacional que su decisión, cuantas veces ha tenido que pronunciarse, siempre ha sido en sentido afirmativo. Por lo demás, uno de tales pronunciamientos del referido órgano fue ratificado por la Corte di Cassazione italiana, que estimó que incluso cuando los objetos o sustancias de los que se deshace un poseedor ofrecen posibilidades de nueva utilización económica se mantiene un interés público en el control de las fases esenciales de su gestión (sentencia de 14 de abril de 1987, asunto Perino, no publicada). A pesar de tal intervención de la Corte di Cassazione, la Pretura considera que la cuestión sigue siendo dudosa y que el Tribunal de Justicia debe intervenir con una sentencia que la resuelva.

Por otra parte, expone el órgano jurisdiccional que, según una determinada corriente jurisprudencial y doctrinal, el concepto de residuo es un concepto subjetivo: un objeto o una sustancia sólo pueden ser calificados como residuo en el supuesto de que su poseedor, al deshacerse de ellos, los destine al abandono definitivo. Esta interpretación se basa en la definición que el Decreto presidencial italiano contiene para el concepto de residuo, que gira en torno a la idea de abandono de la cosa. Es opinión de la Pretura que tal concepción subjetivista es incompatible con la definición de residuo que se contiene en las Directivas, que se centra únicamente en la conducta del poseedor que se deshace de la cosa. La Pretura considera que, dada la diversidad de opiniones sobre el asunto, también este aspecto debe dilucidarse por el Tribunal de Justicia mediante la oportuna sentencia.

D. *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

Las resoluciones de la Pretura de Asti se registraron ambas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de julio de 1988.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, el 21 de octubre de 1988 (asuntos C-206/88 y C-207/88) presentó observaciones escritas la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. S. Fabro, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente; el 10 de noviembre de 1988 (asunto C-207/88) y el 11 de noviembre de 1988 (asunto C-206/88) lo hizo el Gobierno italiano, representado por el Profesor Sr. L. Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo contencioso diplomático del Ministerio degli affari esteri (Ministerio de Asuntos Exteriores), en calidad de Agente, asistido del Sr. P. G. Ferri, avvocato dello stato.

Mediante auto de 23 de noviembre de 1988, el Tribunal de Justicia acordó la acumulación de los dos asuntos a los efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

Mediante auto de 4 de octubre de 1989, el Tribunal de Justicia, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Primera del Tribunal de Justicia.

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

El *Gobierno italiano* destaca en primer término que la definición del concepto de residuo contenida en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442 se centra esencialmente en la conducta externa de la persona que se deshace de un objeto o de una sustancia, y no en la intención que motiva tal conducta. La circunstancia de que la persona que se deshace de la cosa intente obtener por ella una contrapartida no desvirtúa, en opinión del Gobierno italiano, su naturaleza de residuo.

Resalta a continuación el Gobierno italiano que, a tenor de la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442, son residuos no sólo los objetos o sustancias de los que se deshace el poseedor por su propia voluntad, sino también aquellos de los que está obligado a deshacerse por la legislación nacional. Algunos residuos de esta última clase, observa, pueden ofrecer ciertamente posibilidades de nueva utilización económica. Por otra parte, el segundo guión de la letra b) del artículo 1 y el apartado 1 del artículo 3 de esta misma Directiva parecen indicar, siempre según las observaciones del Gobierno italiano, que la reutilización es uno de los objetivos prioritarios de la recogida y eliminación de residuos y este concepto incluye, pues, los objetos y sustancias susceptibles de nueva utilización económica.

En consecuencia, el Gobierno italiano sugiere que se conteste a la cuestión prejudicial como sigue:

«Según la Directiva 75/442, la ausencia de voluntad de abandono en el poseedor o la posibilidad de una nueva utilización económica no son obstáculo para la calificación de residuo ni, por tanto, para el sometimiento a las normas disciplinarias que de ello deriven conforme a lo que establezcan las legislaciones nacionales.»

Según la *Comisión,* del tenor de los artículos 1 de las Directivas 75/442 y 78/319 resulta que el concepto de residuo incluye todo objeto o sustancia del que se desprenda su poseedor, prescindiendo de la manera en que se efectúe la eliminación y de la intención que motive a ésta.

Estima la Comisión que esta interpretación es la única que garantiza, además, el eficaz funcionamiento del sistema de control y de autorización establecidos por las dos Directivas, pues si su aplicación se supedita a la intención que subyace en una operación de gestión o, incluso, de una virtual reincorporación de la cosa abandonada al circuito económico este sistema puede ser soslayado con toda facilidad.

Por ello, la Comisión propone dar a la cuestión prejudicial la siguiente respuesta:

«El artículo 1 de la Directiva 75/442 del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, y el artículo 1 de la Directiva 78/319 del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, han de entenderse en el sentido de que el concepto jurídico de residuo incluye a toda sustancia y a todo objeto de los que se desprenda su poseedor, sea cual sea el motivo, razón o causa que lo lleven a ello.»

R. Joliet
Juez Ponente