SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 9 de junio de 2005 *

En el asunto C-270/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 23 de junio de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. L. Visaggio y R. Amorosi, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet (Ponente), S. von Bahr, J. Malenovský y U. Lõhmus Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de de febrero de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de de abril de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de

15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva»), al permitir a las empresas, conforme al artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley nº 22, de 5 de febrero de 1997, por el que se adaptó el Derecho italiano a las Directivas 91/156/CEE, relativa a los residuos, 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, y 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases (suplemento ordinario al *GURI* nº 38), en su versión modificada por el artículo 1, apartado 19, de la Ley nº 426, de 9 de diciembre de 1998 (*GURI* nº 291, de 14 de diciembre de 1998; en lo sucesivo, «Decreto-ley»):

— efectuar la recogida y el transporte de sus propios residuos no peligrosos como actividad ordinaria y habitual sin estar obligadas a inscribirse en el Registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos, y

— transportar sus propios residuos peligrosos en cantidades inferiores a 30 kilogramos o a 30 litros diarios, sin estar obligadas a inscribirse en el citado Registro.

Marco jurídico

Legislación comunitaria

2 En su artículo 1, párrafo primero, letra a), la Directiva 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».

3 El artículo 1, letra c), de la Directiva define al «poseedor» como el «productor de los residuos o la persona física o jurídica que los tenga en su posesión».

4 El artículo 4 de la Directiva establece:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:

— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

— sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

— sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

Los Estados miembros adoptarán también las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.»

5 El artículo 8 de la Directiva dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos:

— los remita a un colector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones previstas en los Anexos II A o II B, o

— se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la presente Directiva.»

6 Según el artículo 9 de la Directiva, a efectos, en particular, del artículo 4 de esta misma Directiva, cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones citadas en el anexo II debe obtener una autorización de la autoridad competente. Dicha autorización se referirá, en particular, a los tipos y cantidades de residuos, a las prescripciones técnicas, a las precauciones que deberán tomarse en materia de seguridad, al lugar de eliminación y al método de tratamiento.

7 A tenor del artículo 12 de la Directiva:

«Los establecimientos o empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos o que se ocupen de la eliminación o valorización de residuos por encargo de terceros (negociantes o agentes), si no están sujetos a autorización, deberán estar registrados ante las autoridades competentes.»

Normativa nacional

8 Con arreglo al artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley:

«Las empresas que desarrollen actividades de recogida y transporte de residuos no peligrosos producidos por terceros y las empresas que recojan y transporten residuos peligrosos, siempre que no se trate de transportes de residuos peligrosos en cantidades inferiores a 30 kilogramos o a 30 litros diarios realizados por el productor de los residuos, [...] deberán estar inscritos en el Registro [nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos].»

Procedimiento administrativo previo

9 Al considerar que el artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley infringía el artículo 12 de la Directiva, la Comisión solicitó a la República Italiana, mediante escrito de

requerimiento de 24 de octubre de 2001, que le presentara sus observaciones al respecto en un plazo de dos meses.

10 Las autoridades italianas respondieron al citado escrito de requerimiento mediante escrito de 27 de febrero de 2002. En éste manifestaban su disconformidad con el punto de vista de la Comisión, fundándose en particular en una nota del Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio, de 25 de enero de 2002.

11 Al no convencerle este argumento, la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República Italiana el 27 de junio de 2002, concediendo a ésta un plazo de dos meses a partir de la notificación del dictamen para atenerse al mismo.

12 Ante la falta de respuesta al referido dictamen, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

13 La Comisión alega, como ya había señalado en el asunto que dio lugar al auto del Tribunal de Justicia de 29 de mayo de 2001, Caterino (C-311/99, no publicado en la

Recopilación), que el concepto de «empresa que efectúa con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos», utilizado en el artículo 12 de la Directiva, no se limita a aquellas empresas que ejercen sus actividades por cuenta de terceros. Este concepto comprende asimismo a aquellas empresas que realizan las citadas actividades por cuenta propia, cuando dicho transporte o recogida constituye, junto con el resto de sus cometidos, una de las actividades ordinarias de las que obtienen un beneficio u otra ventaja económica. Esta interpretación se ajusta a los objetivos de protección del medio ambiente que persigue la Directiva, al decimosegundo considerando de la exposición de motivos de la Directiva 91/156, al artículo 8 de la Directiva, que se aplica a todo «poseedor de residuos» y se vio confirmada a título incidental por el Tribunal de Justicia en el apartado 25 del auto Caterino, antes citado.

14 Ahora bien, por una parte, al utilizar, en lo que respecta a los residuos no peligrosos, la expresión «producidos por terceros» en lugar de la expresión «con carácter profesional», que figura en el artículo 12 de la Directiva, el artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley exime de la obligación de registrarse, contraviniendo la Directiva, a aquellas empresas que recojan y transporten residuos por cuenta propia en el ejercicio de su actividad profesional concreta. Estas dos expresiones aluden necesariamente a conceptos distintos y no pueden coincidir.

15 Por otra parte, el artículo 12 de la Directiva establece que todas las empresas que efectúen con carácter profesional actividades de recogida o de transporte de residuos, sean cuales fueren la cantidad y la peligrosidad de tales residuos, si no están sujetas a autorización, deben estar registradas ante las autoridades competentes. Por consiguiente, el artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley es contrario a la Directiva, al establecer una exención de la citada obligación en favor de aquellas empresas que no transporten diariamente más de 30 litros o de 30 kilogramos de residuos.

16 En su escrito de contestación, el Gobierno italiano afirma que ninguna disposición comunitaria establece que la recogida y el transporte de residuos deba realizarse a través de agentes que tengan la condición de terceros en relación con los productores de dichos residuos. En orden a la consecución de los objetivos de la Directiva, a saber la prevención y la gestión integrada de los residuos, lo esencial es garantizar un control del ciclo de éstos. La normativa comunitaria establece la responsabilidad del productor de residuos hasta el momento en que se desprende de ellos con vistas a su reutilización, recuperación o eliminación. Por consiguiente, el artículo 12 de la Directiva se refiere al control de los residuos en el momento en que salen de la esfera de responsabilidad del productor.

17 El productor de residuos que los transporta directamente a su establecimiento de recuperación o de eliminación sólo se «desprende» de ellos cuando los entrega al citado establecimiento. Por consiguiente, dicho productor no tiene ninguna necesidad de inscribirse en el Registro, ya que la obligación de inscripción recae únicamente sobre aquellas empresas que efectúan la actividad de transporte o de recogida de los residuos con carácter profesional, es decir, como «actividad habitual».

18 Por consiguiente, el artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley no es contrario a los objetivos de la Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

19 Lo dispuesto en la Directiva debe ser interpretado a la luz de su objetivo que, a tenor de su tercer considerando, 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, así como a la luz del artículo 174 CE, apartado 2, el cual dispone que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuye a alcanzar un nivel de protección elevado y se basa, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 18 de abril de 2002, Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Rec. p. I-3533, apartado 23).

20 En su redacción inicial, la Directiva establecía en su artículo 10 que las empresas que se ocupen del transporte de residuos estarían sujetas a una mera «vigilancia» de la autoridad competente, tanto si efectuaban el transporte por su propia cuenta como por encargo de otro. Esta disposición halla eco en el séptimo considerando de la citada Directiva, el cual establecía que «para asegurar la protección del medio ambiente, se debe prever [...] una vigilancia de las empresas que gestionan sus propios residuos y de las que recogen los residuos de otros [...]».

21 La finalidad principal de la Directiva 91/156 fue reforzar el control de las autoridades públicas. De esta forma, su decimosegundo considerando establece que «para garantizar el seguimiento de los residuos desde su producción hasta su eliminación definitiva, conviene asimismo someter a autorización o registro y a una inspección adecuada a otras empresas relacionadas con los residuos, tales como las que se ocupan de la recogida, del transporte y de la comercialización de residuos». Con esta finalidad se añadieron nuevas disposiciones al artículo 12 de la Directiva. Estas disposiciones establecen, en particular, por un lado, que aquellas empresas que efectúen el transporte de residuos, si no están sujetas a autorización, deben estar registradas ante las autoridades competentes y, por otro, que las empresas sobre las que recae tal obligación son las que efectúan el citado transporte «con carácter profesional». De esta forma, la Directiva 91/156 sustituyó la mera «vigilancia» por la obligación de registrarse, y dicha vigilancia no aparece ya como tal en la Directiva.

22 Puesto que la Directiva 91/156 pretendió garantizar un mayor nivel de control de las actividades de transporte de residuos por las autoridades públicas que el que establecía la Directiva en su versión inicial, es contrario al citado objetivo interpretar el concepto de «empresa que efectúe con carácter profesional el transporte de residuos» a que se refiere el artículo 12 de la Directiva, en el sentido de que excluye a aquellas empresas que efectúen, en el marco de su actividad profesional, el transporte de residuos por su propia cuenta. Si se siguiera esta interpretación, las citadas empresas escaparían a todo control de sus actividades de transporte de residuos.

23 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de transporte de residuos con carácter profesional que utiliza el artículo 12 de la Directiva comprende no sólo a quien transporta, en el marco de su profesión de transportista, residuos producidos por terceros, sino también a quien, aun cuando no ejerza la profesión de transportista, transporte, en el marco de su propia actividad profesional, los residuos que él mismo haya producido (auto Caterino, antes citado, apartado 25).

24 Contrariamente a lo que afirma el Gobierno italiano, el objetivo de vigilancia del ciclo de los residuos, que persigue la Directiva, implica el seguimiento de los residuos desde el momento en que se produzcan y, en particular, según prevé el artículo 12 de la Directiva, el control de las condiciones en las que se hayan recogido y transportado. Si bien es cierto que, en algunos casos, el productor de los residuos puede efectuar por sí mismo su recogida o su transporte, y no desprenderse efectivamente de dichos residuos hasta el final de la operación de recogida o de transporte, esta circunstancia no tiene ninguna influencia sobre la calificación de los residuos, las sustancias o los objetos recogidos o transportados ni, como consecuencia, sobre la obligación de registrarse que recae sobre dicho productor debido a una operación de esta índole.

25 Sin embargo, el artículo 12 de la Directiva no abarca a todas las empresas que, en el marco de su actividad profesional, transporten los residuos que hayan producido.

26 En primer lugar, los términos «con carácter profesional» que utiliza dicho artículo no son sinónimos de las expresiones «en el marco de sus actividades profesionales» o «con ocasión de sus actividades profesionales», expresiones que hubiera empleado probablemente el legislador comunitario si hubiera pretendido referirse a todas las empresas que, en el marco de su actividad profesional, transporten los residuos que hayan producido.

27 Además, del decimosegundo considerando de la Directiva 91/156 se desprende que las nuevas obligaciones de autorización y de registro impuestas por dicha Directiva son de aplicación a las empresas «que se ocupen de la recogida, del transporte y de la comercialización de residuos». La utilización del verbo «ocuparse», así como la enumeración indicativa de las profesiones especializadas en el ámbito de los residuos, muestran que el artículo 12 de la Directiva es de aplicación a aquellas empresas que efectúen con carácter habitual la recogida o el transporte de los residuos.

28 Finalmente, la exigencia de que el transporte se efectúe «con carácter profesional» significa que, aun cuando el artículo 12 no establece que la actividad de transporte de residuos deba ser la actividad exclusiva ni siquiera principal de las empresas afectadas, debe constituir una actividad ordinaria y habitual de tales empresas.

29 De las consideraciones precedentes se desprende que el artículo 12 de la Directiva sujeta a una obligación de registro a aquellos establecimientos o empresas que, en el marco de sus actividades, efectúan el transporte de residuos como actividad ordinaria y habitual, tanto si los citados residuos son producidos por terceros como si los producen ellos mismos. Por otra parte, en ningún precepto de dicha Directiva se establece que existan excepciones a tal obligación fundadas en la índole o en la cantidad de los residuos.

30 Ahora bien, el artículo 30, apartado, 4, del Decreto-ley establece unas obligaciones de registro que varían en función del carácter peligroso o inocuo de los residuos recogidos o transportados.

31 Por lo que atañe a los residuos no peligrosos, esta disposición sólo obliga a inscribirse en el registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos a aquellas empresas que se dedican a actividades de recogida y de transporte de residuos producidos por terceros, excluyendo por tanto a las empresas que recojan o transporten sus propios residuos.

32 Ciertamente, en lo que se refiere a los residuos peligrosos, el artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley establece que están sujetas a la obligación de inscribirse en el Registro todas las empresas que recojan y transporten dichos residuos. Esta disposición no establece restricción alguna basada en el carácter profesional de tales actividades de recogida y de transporte y, por consiguiente, tiene, en esta materia, un ámbito de aplicación más amplio que el del artículo 12 de la Directiva.

33 No obstante, la mencionada disposición dispensa de la obligación de inscribirse en el Registro que ella misma establece a los «transportes de residuos peligrosos [...] en

cantidades inferiores a 30 kilogramos o a 30 litros diarios realizados por el productor de los residuos», excepciones éstas que no se hallan previstas en ninguna disposición de la Directiva. Por otra parte, el Gobierno italiano no ha explicado qué criterios rigen la fijación de dicha cantidad mínima.

34 De todo lo anterior se desprende que el artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley infringe el artículo 12 de la Directiva. En estas circunstancias, debe considerarse fundado el recurso de la Comisión.

35 Por lo tanto, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva al permitir a las empresas, conforme al artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley:

— efectuar la recogida y el transporte de sus propios residuos no peligrosos como actividad ordinaria y habitual sin estar obligados a inscribirse en el Registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos, y

— transportar sus propios residuos peligrosos en cantidades inferiores a 30 kilogramos o a 30 litros diarios, sin estar obligadas a inscribirse en el citado Registro.

Costas

36 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

1) **Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 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 del Consejo, de 18 de marzo de 1991, al permitir a las empresas, conforme al artículo 30, apartado 4, del Decreto-ley nº 22, de 5 de febrero de 1997, por el que se adapta el Derecho interno a las Directivas 91/156/CEE, relativa a los residuos, 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, y 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, en su versión modificada por la Ley nº 426, de 9 de diciembre de 1998:**

— **efectuar la recogida y el transporte de sus propios residuos no peligrosos como actividad ordinaria y habitual sin estar obligados a inscribirse en el Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (Registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos), y**

— **transportar sus propios residuos en cantidades inferiores a 30 kilogramos o a 30 litros diarios, sin estar obligadas a inscribirse en el citado Registro.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas