CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI

presentadas el 5 de febrero de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las cuestiones que, mediante tres resoluciones de 30 de octubre de 1985 y en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, la Sala Séptima del Rechtbank van Eerste Aanleg de Brujas somete al examen del Tribunal de Justicia, llevan a este último a interpretar algunas normas de la Directiva 75/442 del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129). Se han planteado en el marco de tres procedimientos penales en los que los inculpados son los Sres. Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke y Remi Vanhove, habiéndose también demandado a la sociedad de responsabilidad limitada (PVBA) Quicke para que responda por los eventuales gastos y multas.

Esta última es una empresa de gestión de residuos; Camiel Quicke es el titular, Traen es el conductor, Edouard Quicke y Vanhove dirigen otras dos sociedades que recogieron, transportaron, a veces trataron y descargaron en fincas rústicas, con la autorización de los propietarios o de los poseedores, residuos procedentes principalmente de fosas sépticas, pozos negros, pozos de estiércol, pozos de desagüe, cisternas de agua de lluvia, aserraderos e instalaciones para el lavado de granito. Se les acusa de haber infringido la Ley regional flamenca de 2 de julio de 1981 por la que se aplica la citada Directiva, así como numerosos Decretos de ejecución, al haber descargado residuos individual o conjuntamente, sin haber presentado ninguna solicitud de autorización y, por consiguiente, al haber explotado sin autorización instalaciones para la gestión de residuos.

El Tribunal de Brujas plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿En virtud de qué criterios puede apreciarse si una empresa que ejerce la actividad de gestión de residuos de conformidad con los artículos 8 a 12 de la Directiva 75/442 está sometida a estas disposiciones? ¿Es suficiente que realice una actividad ocasional o única, o son necesarios otros requisitos, como por ejemplo la finalidad social perseguida, la actividad realizada, (principal, secundaria, actividad reiterada) en lo que se refiere a residuos, la repercusión previsible en el medio ambiente u otros?

2) ¿Está sujeto el transportista a la obligación de obtener una autorización, desde el momento en que realiza los vertidos, incluso si lo hace por cuenta, a petición o con autorización del propietario o poseedor del terreno quien, desde un punto de vista jurídico, ha adquirido el derecho de propiedad sobre los residuos? ¿El poseedor o propietario se convierte automáticamente, desde el momento en que tolera la actividad de vertido, (y procede en consecuencia por sí mismo a dichos vertidos) en una empresa obligada a detentar una autorización?

3) ¿La autorización para el vertido, concedida por el director de una sociedad de depuración de aguas, creada por la Administración pública de un Estado

* Traducido del italiano.

miembro, responde a los requisitos exigidos por los artículos 5 y 8 de la Directiva CEE de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos?

4) ¿En qué medida los Estados miembros tienen libertad para organizar la vigilancia prevista por el artículo 10 de la Directiva?

5) ¿Las obligaciones que establecen los artículos 8 y 12 de la Directiva 75/442/CEE rigen directamente para las empresas o su aplicabilidad depende de la creación o de la designación previa, por parte del Estado miembro, del organismo competente al que las empresas pueden dirigirse, por ejemplo, para obtener la autorización necesaria, así como para la adopción de la normativa de aplicación relativa a la vigilancia (por ejemplo, en lo que se refiere a los formularios de vertido de residuos), teniendo en cuenta que dichas obligaciones entran en vigor en virtud de la notificación a los Estados miembros y no mediante la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (artículo 191 del Tratado y artículo 13 de la mencionada Directiva)?»

Dicho esto, recuerdo que, mediante auto de 4 de diciembre de 1985, el Tribunal de Justicia decidió acumular los tres asuntos a efectos del procedimiento y de la sentencia. El Fiscal del Tribunal *a quo*, el inculpado Vanhove y la Comisión de las Comunidades Europeas presentaron observaciones ampliamente coincidentes.

2. Para una mejor comprensión de las cuestiones es oportuno poner de manifiesto los objetivos y las normas más importantes de la Directiva cuya interpretación se solicita al Tribunal de Justicia.

Basada en los artículos 100 y 235 del Tratado, esta fuente de Derecho tiende tanto a evitar condiciones de desigualdad en la competencia entre las empresas como, y sobre todo, a proteger la salud del hombre y el medio ambiente contra los efectos perjudiciales de la eliminación de residuos (primer y segundo considerandos). Los conceptos de «residuos» y de «gestión» están definidos en el artículo 1. El primero se refiere a «cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor» (letra *a*); el segundo comprende «la recogida, clasificación, transporte, tratamiento [...], el almacenamiento y el depósito [de los residuos] sobre o bajo tierra» así como «las operaciones de transformación necesarias para [su] reutilización, recuperación o reciclaje» (letra *b*).

Sigue una serie de obligaciones impuestas a los Estados miembros. Así, el artículo 3 prescribe que éstos adoptarán las medidas adecuadas para promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos, la obtención a partir de éstos de materias primas y eventualmente de energía, comunicando sus proyectos a la Comisión y observando las normas en las que el artículo 4 traduce el objetivo principal de la Directiva. Es decir, que los residuos se gestionarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente. El artículo 7 exige otras medidas: en virtud de esta disposición, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todo poseedor de residuos remita estos últimos a un recolector privado o público o se ocupe él mismo de su gestión de acuerdo con las medidas establecidas en virtud del artículo 4.

Después está el artículo 5, que reviste una importancia fundamental. Impone a los Estados miembros la obligación de designar la

autoridad o autoridades competentes encargadas de la planificación, organización, autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos, indicando especialmente «las personas físicas o jurídicas» facultadas para proceder a la gestión de los residuos (artículos 5 y 6). De estos sujetos se hace una distinción entre los operadores que actúen por cuenta ajena y los que traten sus propios residuos. Las empresas de ambas categorías estarán sometidas a la vigilancia de dichas autoridades (artículo 10), pero sólo las primeras deben obtener una autorización específica (artículo 8), comprometiéndose a cumplir condiciones cuyo cumplimiento es objeto de controles periódicos (artículo 9).

Según el artículo 11, y de acuerdo con el principio «quien contamina, paga», el coste de la eliminación de los residuos, una vez hecha la deducción del valor de su explotación eventual, deberá recaer sobre: a) el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa debidamente autorizada; b) los poseedores anteriores o el fabricante del producto generador de los residuos.

Por último, el artículo 12 prevé que cada tres años los Estados miembros transmitirán a la Comisión un informe sobre la situación relativa a la gestión de residuos y que, a tal fin, las empresas previstas en los artículos 8 y 10 tendrán la obligación de suministrar a la autoridad competente las informaciones relativas a la gestión de residuos.

3. Paso ahora al examen de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia. Como se recordará, la primera se refiere a los criterios que permiten identificar a los sujetos y, en particular, a las empresas a las que se aplica la Directiva. El problema esencial es el de la frecuencia con la que éstas realizan operaciones de eliminación de residuos ¿Es suficiente con que dicha actividad sea ocasional o es indispensable que la eliminación de residuos figure en el objeto social de la empresa y, por consiguiente, constituya su actividad principal o accesoria y, en este último caso, que se repita en el tiempo?

La respuesta no es difícil. Como ya he dicho, la Directiva tiene como finalidad principal la adopción de normativas nacionales adecuadas para impedir que la eliminación de residuos ponga en peligro la salud del hombre o perjudique el medio ambiente. Ahora bien, un objetivo tan ampliamente definido implica necesariamente que nuestra fuente de Derecho se aplique a cualquier tipo de operador, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y la mayor o menor frecuencia de sus actividades de gestión de residuos. Por otra parte, diversos textos profundizan en este sentido. Así, en lo que se refiere al depósito de los residuos, la Directiva no distingue entre depósitos regulares, esporádicos o únicos ni atribuye importancia a la manera (esparcimiento, vertido, etc.) en que se realicen. De manera aún más significativa se desprende de los artículos 7 y 11 que las operaciones de gestión pueden efectuarse no sólo por parte de una empresa en el sentido técnico sino también por el propio poseedor de los residuos o por un recolector público o privado.

Es evidente que a todo lo dicho debe añadirse, en el caso del artículo 8, la condición de que el operador elimine residuos por cuenta ajena.

4. La segunda cuestión propone esclarecer: a) si en el caso de vertido realizado en un terreno, por cuenta ajena, por orden, a petición o con el permiso del propietario o del poseedor, el transportista de los residuos debe tener autorización; b) si, por el hecho de permitir el vertido, el propietario o el poseedor que haya adquirido los residuos está tambien obligado a obtener una autorización de las autoridades indicadas en el artículo 5.

En relación con la primera cuestión, basta observar que, con arreglo a la norma indudablemente imperativa del artículo 8, una empresa sólo puede eliminar residuos por cuenta ajena en la medida en que esté autorizada por un organismo público; queda por ello excluido que un particular como el propietario del terreno en el que ha tenido lugar el vertido pueda sustituir a este organismo. El segundo problema se resuelve observando que el mismo artículo 8 exige la autorización únicamente a las empresas que actúan por cuenta ajena. Sin embargo, en el marco de las medidas previstas por los artículos 3, 4 y 7, los Estados miembros podrán extender dicha obligación también a otros sujetos y especialmente a los poseedores de residuos que efectúen ellos mismos la gestión. Corresponde, en efecto, a los Estados miembros evaluar si es necesaria una medida de este tipo para la consecución de los objetivos que la Directiva persigue.

5. En tercer lugar, el Tribunal de Brujas pregunta al Tribunal de Justicia si el director de una sociedad pública de depuración de aguas puede figurar entre las autoridades competentes para conceder la autorización.

También en este caso la respuesta es sencilla. Sabemos que la Directiva se limita a exigir que los Estado miembros designen «la autoridad o autoridades» encargadas de autorizar, en una zona determinada, las operaciones de gestión de residuos (artículos 5 y 8). Nada se opone entonces a que el poder de conceder autorizaciones en relación con determinados tipos de residuos (como las aguas residuales) se confíe al sujeto indicado en la cuestión.

6. La cuarta cuestión se refiere al alcance del poder discrecional atribuido a los Estados miembros en lo que respecta a la organización de la vigilancia de las empresas que eliminan sus propios residuos y de las que ejercen dicha actividad por cuenta ajena.

Observo que el artículo 10 habla genéricamente de «vigilancia de la autoridad competente». Me parece que debe deducirse de ello que los Estados miembros gozan de una amplia libertad en la determinación de las medidas correspondientes; con la condición, por supuesto, de que no sean contrarias a los objetivos de la Directiva, tal como están definidos en el artículo 4.

7. En la quinta cuestión el Juez *a quo* aborda el viejo problema de la eficacia que debe reconocerse a las Directivas que un Estado miembro no ha incorporado a su debido tiempo y de manera correcta a su ordenamiento jurídico; es decir, pregunta al Tribunal de Justicia si los artículos 8 y 12 se aplican directamente a las empresas que eliminan residuos.

En verdad, en nuestro caso, las disposiciones controvertidas no atribuyen derechos, y por el contrario, imponen obligaciones; en una reciente sentencia [26 de febrero de 1986, asunto 152/84, Marshall/Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Rec. 1986, p. 723] el Tribunal de Justicia negó que tengan eficacia directa disposiciones de este tipo. Sin embargo, no recordaré esta sentencia al Juez remitente, ya que es preciso reflexionar aún sobre su alcance; responderé de manera más pragmática observando que, para poder cumplir las obligaciones impuestas por los dos artículos, es necesario la adopción de normas internas. En efecto, la obligación del artículo 8 depende de que se respeten «las medidas tomadas en virtud del artículo 4»; y la del artículo 12 se establece para que los Estados miembros puedan cumplir el deber de transmitir cada tres años un informe relativo a la gestión de los residuos. Por consiguiente, definir su contenido y sus modalidades es cometido y derecho del Estado.

8. En virtud de las consideraciones precedentes, sugiero al Tribunal de Justicia que responda de la manera siguiente a las cuestiones que le ha planteado la Sala Séptima del Rechtbank van Eerste Aanleg de Brujas mediante autos de 30 de octubre de 1985 en el marco de los procedimientos promovidos contra los Sres. Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove y la SRL (PVBA) Quicke:

«1) Los artículos 8 a 12 de la Directiva 75/442, de 15 de julio de 1975, deben interpretarse en el sentido de que se aplican a todos los sujetos que realizan operaciones de eliminación de residuos, siempre que, en lo que se refiere al artículo 8, actúen por cuenta ajena. La naturaleza jurídica de estos sujetos y la frecuencia con la que procedan a la eliminación de residuos son irrelevantes.

2) El artículo 8 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que la autorización allí prevista debe ser concedida por la autoridad pública designada a dicho efecto por los Estados miembros según el artículo 5 de la misma disposición y no puede ser sustituida por una orden, una solicitud o un permiso del propietario o del poseedor del terreno en el que se esparcen los residuos.

   Aunque el mismo artículo únicamente somete a la obligación de obtener la autorización a los establecimientos o a las empresas que eliminan residuos por cuenta ajena, los Estados miembros pueden, al adoptar las medidas previstas por el artículo 4, extender dicha obligación a los poseedores de residuos que procedan por sí mismos a su eliminación.

3) En virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 75/442, corresponde a los Estados miembros designar la autoridad o autoridades competentes para conceder autorizaciones para la eliminación de residuos. Nada se opone entonces a que dicho poder se confíe a una sociedad pública de depuración de aguas.

4) El artículo 10 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros gozan de una amplia discrecionalidad en la organización de la vigilancia ejercida por la autoridad competente sobre todas las empresas de eliminación de residuos. Sin embargo, es necesario que las medidas correspondientes se atengan a los objetivos de la Directiva, tal como resultan del artículo 4.

5) Los artículos 8 y 12 de la Directiva 75/442 deben interpretarse en el sentido de que no imponen directamente obligaciones a las empresas interesadas. Estas últimas deben cumplirlas respetando las medidas de aplicación adoptadas por los Estados miembros.»