

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F. G. JACOBS

presentadas el 13 de diciembre de 1989\*

*Señor Presidente,  
Señores. Jueces,*

1. Estos asuntos se sometieron al Tribunal de Justicia por vía de peticiones de decisión prejudicial presentadas, en los asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, por la Pretura di Asti y, en el asunto C-359/88, por la Pretura di San Vito al Tagliamento. Se refieren todos a la interpretación de las Directivas 75/442/CEE, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129) y 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98), y a los efectos de dichas Directivas en procesos penales pendientes ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Vista la semejanza entre las cuestiones suscitadas, puedo examinar los tres asuntos en unas mismas conclusiones.

### Hechos

2. En los asuntos C-206/88 y C-207/88, se acusa a los inculpados de haber infringido el artículo 25 del Decreto del Presidente de la República n° 915, de 10 de septiembre de 1982 (en lo sucesivo, «el Decreto»), por haber llevado a cabo la gestión de residuos urbanos y especiales al recogerlos, transportarlos y almacenarlos sin autorización administrativa previa. Los inculpados alegan en su defensa que no se dedicaban a la recogida y almacenamiento de residuos, sino de diversos materiales recuperados que podían ser objeto de nueva utilización económica.

3. Según parece, el órgano jurisdiccional nacional que solicita la decisión prejudicial ha conocido de numerosos asuntos similares

anteriormente y, en todos ellos, ha fallado apreciando la culpabilidad de los acusados. Sin embargo, otros órganos jurisdiccionales adoptaron el criterio de que, a los efectos del Decreto, no constituye residuo el material recuperable que puede ser objeto de nueva utilización económica. Explica el órgano jurisdiccional nacional que en 1987 la Corte di Cassazione italiana dictó una sentencia (asunto Perino, sentencia de 14 de abril de 1987) que ratificó el planteamiento del citado órgano jurisdiccional. En cualquier caso, y a pesar de ello, estima conveniente solicitar el pronunciamiento del Tribunal de Justicia, habida cuenta de que el Decreto se promulgó para dar cumplimiento a tres Directivas de la CEE, entre las que se encuentran las dos arriba mencionadas. La cuestión prejudicial presentada es idéntica en los dos asuntos y versa sobre:

«si el artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, y el artículo 1 de la Directiva 78/319/CEE 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 sean susceptibles de reutilización económica, y de que el concepto de residuo postula una confirmación de la existencia de un *animus delinquendi* en el poseedor de la sustancia u objeto».

4. El asunto C-359/88 se suscitó en torno al bruñido de superficies metálicas por galvanización. Este proceso técnico exige eliminar las partes oxidadas de manera que las

\* Lengua original: inglés.

superficies puedan ser tratadas con zinc, para lo cual se sumerge el metal en soluciones concentradas de ácido clorhídrico. Pasado cierto tiempo, no se puede seguir utilizando el ácido para estos procesos y la fábrica se desprende de él. Esta última operación resulta más costosa que la adquisición inicial. En todo caso, el ácido desechado puede utilizarse en la producción de cloruro férrico. El ácido es muy peligroso y se transporta a tales empresas en contenedores herméticos.

5. Los inculpados, todos ellos establecidos en la Región de Friuli-Venezia Giulia, se dedicaban al transporte de ácido expedido desde esta Región hacia otras Regiones de Italia. Se instruyeron diligencias penales, igualmente por infracción del Decreto, por haber realizado el transporte sin autorización de la Administración regional de Friuli-Venezia Giulia.

6. En la instrucción de los procesos penales ante el órgano jurisdiccional nacional, se ha acreditado que uno de los inculpados estaba en posesión de una licencia concedida por la Administración provincial de Lucca y que la Administración regional de Friuli-Venezia Giulia adoptó el criterio de que no se requería autorización en este supuesto. El órgano jurisdiccional nacional se cuestionó igualmente si esta solución de ácido debe o no ser considerada como residuo en el sentido del Decreto.

7. En consecuencia, presentó al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre:

«Si el legislador italiano en el apartado 1 del artículo 2 del Decreto del Presidente de la República 915/82, adoptó una definición de residuo acorde con las Directivas 75/442 y 78/319.

Si el legislador, cuando impuso las obligaciones de autorización únicamente en las etapas de gestión de residuos tóxicos y peligrosos, mientras (artículo 16 del Decreto del Presidente de la República 915/82) no estableció autorizaciones específicas para operaciones similares relativas a residuos especiales respetó el artículo 10 de la Directiva 75/442.

Si el legislador italiano, al establecer autorizaciones específicas regionales relativas al transporte de residuos, respetó lo establecido en el artículo 5 de la mencionada Directiva, en el sentido de que las autoridades encargadas parecen limitadas a una "zona determinada".»

8. Así pues, puede apreciarse que la primera cuestión es sustancialmente idéntica a la planteada en los asuntos C-206/88 y C-207/88, pero las cuestiones segunda y tercera suscitan problemas diferentes. En los términos en que se han formulado, estas cuestiones no se pueden responder directamente en un procedimiento tramitado con arreglo al artículo 177 del Tratado, pues solicitan una valoración de la compatibilidad de los preceptos de la ley italiana de cuya aplicación se trata con las dos citadas Directivas. Es ésta una materia incluida en el ámbito de la competencia exclusiva del órgano jurisdiccional nacional. No obstante, el Tribunal de Justicia está legitimado para extraer de las cuestiones prejudiciales propuestas los elementos relativos a la interpretación de la legislación comunitaria en orden a facilitar al órgano jurisdiccional nacional criterio para la resolución de las dudas que tiene planteadas.

#### La normativa nacional

9. El párrafo 1 del artículo 2 del Decreto define residuo como «cualquier sustancia u objeto que derive de la actividad humana o

de los ciclos naturales, abandonado o destinado al abandono». Destaco en este contexto que el artículo 1 del Decreto, relativo a los «Principios generales», contiene una referencia a la reutilización y al reciclaje de residuos, en el sentido del artículo 2, lo que implica que una sustancia no deja de ser residuo a los efectos del Decreto simplemente porque pueda ser tratada de esa forma.

10. En virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Decreto, los residuos se dividen en tres categorías:

- a) Residuos urbanos, es decir, esencialmente los residuos sólidos de gran volumen y los residuos depositados en dominio público.
- b) Residuos especiales, es decir, residuos industriales y los resultantes de actividades agrícolas y comerciales.
- c) Residuos tóxicos y peligrosos, es decir, residuos que contengan sustancias de las enumeradas en un anexo del Decreto.

En el asunto C-359/88 es una cuestión no controvertida que el ácido clorhídrico transportado que dio lugar al proceso penal es un residuo y que, en consecuencia, es residuo especial a los efectos del Decreto.

11. El artículo 16 del Decreto prevé que cada una de las fases de la operación de gestión de residuos tóxicos y peligrosos requiere autorización y expresamente se refiere a la recogida y transporte de tales requisitos como dos de las fases para las que

se exige dicha autorización. Los inculcados en el asunto C-359/88 alegan que, puesto que no existe un precepto igual relativo a los residuos especiales, el transporte de éstos no necesita autorización.

12. Se opone a ésta la tesis de que la gestión (y, por tanto, el transporte) de residuos especiales es, en virtud de la letra d) del artículo 6 y del artículo 25 del Decreto, una operación que siempre está sujeta a autorización administrativa cuando se trata de residuos producidos por terceros. El artículo 25 del Decreto establece sanciones penales para los responsables de la gestión de residuos urbanos y especiales producidos por terceros sin haber obtenido la previa autorización conforme a la letra d) del artículo 6. Este último precepto reconoce competencia a las autoridades regionales para conceder a las empresas la autorización para realizar la gestión de residuos urbanos y especiales producidos por terceros.

#### Las Directivas

13. Según resulta de sus considerandos, el objetivo esencial de las Directivas 75/442 y 78/319 es doble. En primer lugar, están destinadas a conseguir la armonización de los ordenamientos internos de los Estados miembros en materia de residuos, para evitar que las diferencias entre tales ordenamientos provoquen distorsiones en las condiciones de la competencia y creen obstáculos al comercio entre los Estados miembros. En segundo lugar, es su objetivo contribuir a la protección de la salud humana y del medio ambiente contra efectos perjudiciales originados por la recogida, transporte, tratamiento, almacenamiento y depósito de residuos. Estos objetivos han de alcanzarse aplicando medios que incluyen el establecimiento de un sistema de autorizaciones para las empresas que se ocupen de la gestión de residuos y la vigilancia por las autoridades públicas de las operaciones que implican la producción y la gestión de residuos.

14. La letra a) de los artículos 1 de ambas Directivas establece que se considera residuo «cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor». La letra b) del artículo 1 de la Directiva 78/319 continúa diciendo que es «residuo tóxico y peligroso» todo residuo contenido o contaminado por las sustancias o materias que figuran en el anexo de la Directiva, de naturaleza, en cantidades o concentraciones tales que representen un riesgo para la salud o para el medio ambiente.

15. El artículo 5 de la Directiva 75/442 dispone: «Los Estados miembros establecerán o designarán la autoridad o autoridades competentes encargadas de la planificación, organización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos en una zona determinada».

16. El artículo 8 de la Directiva 75/442 establece: «[...] todo establecimiento o toda empresa que se dedique al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos por cuenta ajena deberá obtener de la autoridad competente establecida en el artículo 5 una autorización relativa en particular a:

- los tipos y cantidades de residuos que deberán tratarse;
- las prescripciones técnicas generales;
- las precauciones que deberán tomarse;
- las indicaciones, que habrán de presentarse a instancias de la autoridad competente, sobre el origen, el destino y el tratamiento de los residuos, así como sobre sus tipos y sus cantidades.»

17. El artículo 10 de la Directiva 75/442 establece: «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, estarán sometidas a la vigilancia de la autoridad competente prevista en el artículo 5».

### La jurisprudencia del Tribunal de Justicia

18. No es ésta la primera ocasión en que el Tribunal de Justicia ha de pronunciarse sobre los residuos. En los asuntos acumulados 372/85 a 374/85, Ministère public contra Traen y otros (Rec. 1987, p. 2141), observó el Tribunal de Justicia que la Directiva 75/442 tiene, por efecto de la definición de residuo contenida en su artículo 1, un amplio campo de aplicación. En todo caso, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva establece una distinción entre autorización y vigilancia, destacando que la obligación de obtener una autorización, que establece el artículo 8, sólo se aplica a las empresas que gestionan residuos por cuenta ajena. Las empresas que gestionan sus propios residuos sólo estaban sometidas, de conformidad con el artículo 10, a la «vigilancia de la autoridad competente prevista en el artículo 5».

19. En relación con el artículo 5, observó el Tribunal de Justicia que no se establecían criterios restrictivos sobre la autoridad o autoridades competentes que los Estados miembros debían establecer o designar. Por tanto, los Estados miembros conservaban su libertad en la elección de tales autoridades. De igual manera, el margen de discrecionalidad atribuido a los Estados miembros para organizar los mecanismos de vigilancia exigidos por el artículo 10 no tenía otro límite que la efectiva garantía del respeto de los objetivos de la Directiva, es decir, la protección de la salud humana y del medio ambiente.

20. La Directiva 75/442, junto con otras tres Directivas, fue también objeto de análisis en los asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Comisión contra Bélgica (Rec. 1988, p. 1). En dicho asunto, la Comisión había incoado contra Bélgica el procedimiento previsto en el artículo 171 del Tratado por incumplimiento de anteriores sentencias del Tribunal en las que éste había decidido declarar que, al no adoptar las medidas de Derecho interno necesarias para adecuar su ordenamiento jurídico a cierto número de Directivas, dentro de los plazos establecidos, Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado. Uno de los argumentos opuestos por Bélgica en su defensa fue que el retraso en el cumplimiento de las anteriores sentencias del Tribunal de Justicia era debido a las dificultades dimanantes de la transferencia de un importante número de competencias a nuevas instituciones de ámbito regional. El Tribunal de Justicia realizó la siguiente observación:

«Como el Tribunal de Justicia declaró en sus sentencias de 25 de mayo de 1982 (Comisión contra Países Bajos, 96/81 y 97/81, Rec. 1982, pp. 1791 y 1819, respectivamente) todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que el Derecho interno se adapte fielmente a las disposiciones de la Directiva» (apartado 9).

#### Las cuestiones prejudiciales presentadas

21. En cada uno de estos asuntos, el Gobierno italiano y la Comisión han presentado observaciones escritas, que, en gran medida, son concordantes. Sobre la interpretación del concepto de residuo en el sen-

tido de las Directivas coincido con ellos. En efecto, la respuesta a las cuestiones prejudiciales presentadas en los asuntos C-206/88 y C-207/88 y a la primera presentada en el asunto C-359/88 debe ser, a mi parecer, que el concepto de residuo incluye cualquier cosa que pueda ser objeto de reutilización y que carece de relevancia la intención de su poseedor.

22. Como destacó el Tribunal de Justicia en el asunto Traen, la definición de residuo establecida en la Directiva 75/442 tiene un amplio campo de aplicación y, necesariamente, esta apreciación vale también para la definición análoga contenida en la Directiva 78/319. Ninguna de las dos definiciones contiene indicio alguno de que haya de considerarse la intención del poseedor. Caso contrario, en mi opinión, las definiciones habrían resultado incongruentes con el objetivo de las Directivas, ya que la cuestión básica, es decir, si una sustancia o un objeto son perjudiciales para la salud del hombre o para el medio ambiente, es una cuestión objetiva, no subjetiva. Nada tiene que ver con la intención de la persona que se desprende de la sustancia. Tampoco cabe la posibilidad de que un peligro para la salud pueda estimarse mitigado por el hecho de que el producto que lo provoca pueda reciclarse o utilizarse de nuevo. Nadie niega que la solución ácida cuyo transporte dio origen al asunto C-359/88 es altamente peligrosa, prescindiendo del hecho de que ciertos empresarios puedan aplicarla en su actividad. Ciertamente, el Consejo tuvo razón a los efectos de las Directivas, al exigir que tales circunstancias se sometan al sistema de control establecido en las mismas. En cualquier caso, de la letra b) del artículo 1 y de los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Directiva 75/442 y de la letra c) del artículo 1 y del artículo 4 de la Directiva 78/319, preceptos que en términos diversos se refieren al reciclaje y reutilización de residuos, resulta claro que el hecho de que una sustancia u objeto pueda tratarse de este modo no afecta a la cuestión de si es o no residuo a los efectos de las Directivas.

23. Así pues, considero que un objeto puede ser residuo en el sentido de las Directivas aun cuando pueda utilizarse de nuevo, prescindiendo de la intención o motivo del poseedor al desprenderse de él. Pero pienso que es necesario añadir una precisión a la respuesta que he propuesto para la cuestión prejudicial.

24. Parece asumido por todos, en la formulación de las cuestiones por el órgano jurisdiccional nacional y en las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, que la interpretación del Decreto italiano ha de ser congruente con las Directivas, tanto más cuanto el Decreto expresamente se refiere a ellas. Este punto de partida sería ciertamente correcto en otras circunstancias. El Tribunal de Justicia ha declarado que, al aplicar el Derecho nacional y, en particular, las disposiciones de una ley nacional especialmente adoptada para la ejecución de una Directiva, el órgano jurisdiccional nacional debe interpretar su Derecho nacional a la luz del texto y de la finalidad de la Directiva: véase el asunto 14/83, Von Colson y Kamann contra Land Nordrhein-Westfalen (Rec. 1984, p. 1891). Esta regla de interpretación puede, pues, tener como consecuencia que en procesos civiles entre particulares se extraigan e impongan obligaciones que no resultarían de una interpretación del ordenamiento jurídico nacional aisladamente considerado.

25. Pero la regla expuesta debe, a mi juicio, ser matizada en el seno de procesos penales en los que el efecto de la interpretación del ordenamiento jurídico nacional a la luz de la norma comunitaria puede generar la imposición de sanciones penales en virtud de una responsabilidad apreciada en circunstancias que, considerada de forma aislada la ley nacional, no implicarían responsabilidad criminal. El motivo para esta precisión es que toda interpretación extensiva de la ley penal es contraria al principio fundamental de legalidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

26. Por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha establecido que una Directiva no puede tener como efecto, por sí misma y con independencia de una ley interna de un Estado miembro adoptada para su aplicación, el de determinar o agravar la responsabilidad penal de los que infringen sus disposiciones: véase el asunto 14/86, Pretore di Saló contra X (Rec. 1987, p. 2545) y el asunto 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Rec. 1987, p. 3969). Estimo que los mismos principios son de aplicación cuando un Estado miembro ha promulgado una norma interna para dar cumplimiento a una Directiva, pero dicha norma, si bien establece una responsabilidad penal, no especifica claramente y sin ambigüedad todas las circunstancias que configuran tal responsabilidad. No considero que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan estar obligados, tratándose de Derecho comunitario, a interpretar su ley nacional a la luz del texto y las finalidades de las Directivas cuando el resultado sea declarar una responsabilidad penal que de otro modo no sería apreciada. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales valorar si la normativa interna que da origen a estos asuntos puede ser interpretada en congruencia con las Directivas, sin acudir a una interpretación extensiva que sería contraria al principio de legalidad.

27. En cuanto a la segunda cuestión formulada en el asunto C-359/88, el Tribunal de Justicia observó en el asunto Traen que la Directiva 75/442 distingue entre operaciones sujetas a autorización administrativa previa y otras meramente sujetas a vigilancia. No obstante, el Tribunal de Justicia declaró que, al dar cumplimiento a la Directiva, los Estados miembros tienen libertad para exigir licencia administrativa también en supuestos en que la Directiva sólo exige la sujeción a vigilancia.

28. El transporte de residuos en el sentido del artículo 1 de la Directiva no se contempla en el artículo 8 como una de las opera-

ciones para las que se ha de exigir a las empresas la obtención de licencia previa. El artículo 10 de la Directiva exige someter a vigilancia el transporte de residuos por cuenta ajena, pero no a autorización previa. No hay, me parece, razón para no tomar estos preceptos en su estricto sentido. No obstante, tampoco considero que los Estados miembros tengan prohibido por la Directiva el exigir la obtención de licencias para el transporte de determinados tipos de residuos si lo consideran conveniente.

29. La tercera cuestión formulada por el Pretore en el asunto C-359/88 solicita criterio interpretativo en torno a las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 de la Directiva 75/442. El Pretore opina que el tenor de este precepto permite deducir que la validez de las licencias expedidas por la autoridad competente ha de limitarse a la demarcación geográfica de su competencia, lo que tendría como consecuencia la exigibilidad de una licencia dis-

tinta para cada demarcación atravesada cuando los residuos hubieran de transportarse de una a otra zona. Por razón de las dificultades prácticas que esto conllevaría, considera el Pretore que es posible que la propia lógica interna de la Directiva esté exigiendo que la potestad para la concesión de tales licencias se atribuya a autoridades dotadas de competencia sobre todo el territorio nacional.

30. A la luz de lo que hasta aquí he expuesto, quizá no sea necesario dar respuesta a la tercera cuestión formulada por el Pretore en el asunto C-359/88. No obstante, si hubiere de darse una, opino que el Tribunal de Justicia podría seguir el criterio que se adoptó en los asuntos Comisión contra Bélgica y Traen sobre este particular. Añadiría, en cualquier caso, que, como sugiere la Comisión, una excesiva fragmentación de las competencias para cumplir las funciones enumeradas en el artículo 5 de la Directiva podría poner en peligro la consecución de los objetivos de la misma y eso no debe permitirse.

31. Considero, pues, que procede contestar a las cuestiones planteadas en los asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88 y a la primera cuestión formulada en el asunto C-359/88, de la siguiente manera:

«La letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442 del Consejo, de 15 de julio de 1975, y la letra a) del artículo 1 de la Directiva 78/319 del Consejo, de 20 de marzo de 1978, deben entenderse en el sentido de que una sustancia o un objeto son residuo en el sentido de los citados preceptos incluso en el caso de que puedan utilizarse de nuevo y con independencia de la intención o el propósito del poseedor que se desprende de ellos.

Un órgano jurisdiccional de un Estado miembro no está obligado a interpretar su ley nacional a la luz del texto y de la finalidad de una Directiva cuando el resultado de esta obligación sea declarar la existencia de responsabilidad penal en circunstancias en las que tal responsabilidad no existiría por otras razones.»

32. La segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-359/88 podría responderse como sigue:

«El artículo 10 de la Directiva 75/442 debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros no están obligados a someter a licencia previa concedida por la autoridad competente prevista en el artículo 5 el transporte por cuenta ajena de residuos en el sentido de la letra a) del artículo 1. No obstante, la Directiva no impide a los Estados miembros exigir licencia previa en tales casos.»

33. Propongo que, si ello es necesario, se responda a la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-359/88 de la siguiente manera:

«Al establecer o designar la autoridad o autoridades competentes previstas en el artículo 5 de la Directiva 75/442, sólo están obligados por la necesidad de garantizar el respeto de los objetivos de dicha Directiva, es decir, la protección de la salud humana y del medio ambiente. En consecuencia, los Estados miembros no deben fraccionar las competencias para el cumplimiento de las funciones enumeradas en el artículo 5 hasta el punto de poner en peligro la consecución de los mencionados objetivos.»