

El fin de la condición  
de residuo en el  
Derecho español

ÁLVARO GÓMEZ EXPÓSITO

III ARANZADI

© Álvaro Gómez Expósito, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** Junio 2025

**Depósito Legal:** M-13720-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-1078-998-2

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1078-999-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# Índice General

	<i>Página</i>
PRÓLOGO .....	21
ABREVIATURAS.....	25
INTRODUCCIÓN.....	29
CAPÍTULO PRIMERO	
<b>CONCEPTO DE RESIDUO</b> .....	<b>33</b>
<b>1. Consideración preliminar</b> .....	<b>34</b>
<b>2. Concepto legal de residuo</b> .....	<b>35</b>
2.1. <i>Origen y evolución en el Derecho europeo</i> .....	35
2.2. <i>Incorporación al Derecho nacional</i> .....	37
<b>3. Elementos de la definición de residuo</b> .....	<b>40</b>
3.1. <i>Consideraciones previas</i> .....	40
3.2. <i>Elemento material</i> .....	41
3.3. <i>Elemento personal o antropocéntrico</i> .....	42
A) Poseedor civil: la inadecuada noción de posesión civil.	43
B) Poseedor administrativo: la noción de responsabilidad	46
3.4. <i>Elemento dinámico</i> .....	47
A) Nociones de «desprenderse» y «desechar» .....	47
B) Primer supuesto: la acción de desprenderse o desechar .....	48
C) Segundo supuesto: la intención de desprenderse o desechar .....	50

D)	Tercer supuesto: la obligación de desprenderse o desechar .....	51
E)	Consideración final: la adscripción subjetiva y objetiva al concepto de residuo .....	53
<b>4.</b>	<b>Interpretación jurisprudencial .....</b>	<b>54</b>
4.1.	<i>Consideración preliminar .....</i>	<i>54</i>
4.2.	<i>Interpretación armonizada .....</i>	<i>55</i>
A)	Consideraciones previas .....	55
B)	Bases jurídicas de la Unión Europea para armonizar el Derecho de los residuos .....	56
C)	Mecanismos para transponer las normas europeas en materia de residuos .....	59
D)	Mecanismos para desarrollar las normas europeas en materia de residuos .....	62
E)	Limitaciones al tradicional margen de libertad de los Estados: la doctrina de los conceptos autónomos del Derecho de la Unión Europea .....	63
4.3.	<i>Interpretación teleológica .....</i>	<i>72</i>
4.4.	<i>Interpretación casuística .....</i>	<i>76</i>
A)	Consideraciones previas .....	76
B)	Primer grupo de indicios: el valor económico de la sustancia .....	78
C)	Segundo grupo de indicios: la peligrosidad de la sustancia .....	79
D)	Tercer grupo de indicios: el destino o uso de la sustancia .....	81
E)	Cuarto grupo de indicios: la producción intencionada o involuntaria de la sustancia .....	84
F)	Consideración final .....	86
4.5.	<i>Interpretación amplia .....</i>	<i>87</i>
<b>5.</b>	<b>Una figura afín: los subproductos .....</b>	<b>88</b>
5.1.	<i>Origen jurisprudencial: la distinción inicial entre «residuo» y «residuo de producción» .....</i>	<i>88</i>

	<u><i>Página</i></u>
5.2. <i>Los subproductos como concepto originariamente jurisprudencial</i> .....	91
5.3. <i>El reconocimiento inicial de los subproductos en instrumentos de soft law</i> .....	94
5.4. <i>Consolidación de los subproductos en el Derecho europeo: su positivización en la Directiva marco de residuos</i> .....	97
5.5. <i>Regulación de los subproductos en el Derecho interno</i> .....	100
A) Los precedentes regulatorios en la legislación autonómica .....	100
B) La primera regulación nacional en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados .....	102
C) La regulación vigente en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular .....	105

## CAPÍTULO SEGUNDO

<b>FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO: ASPECTOS GENERALES</b> .....	109
<b>1. Consideración preliminar: la economía circular en la gestión de residuos</b> .....	110
1.1. <i>El sistema de gestión de residuos</i> .....	110
A) El concepto de gestión de residuos .....	110
B) La gestión de residuos como sistema lineal .....	114
C) El sistema de gestión de los residuos en el ciclo de vida del producto .....	116
1.2. <i>Implicaciones de la economía circular en el sistema de gestión de residuos</i> .....	117
A) Aproximación a la noción de economía circular .....	117
B) Origen, construcción y desarrollo del principio de economía circular .....	119
C) Impacto de la economía circular en el Derecho de residuos: en particular, el fin de la condición de residuo .....	121
<b>2. Origen y evolución del fin de la condición de residuo</b> .....	124
2.1. <i>Origen jurisprudencial</i> .....	124

	<u>Página</u>
2.2. <i>Incorporación y evolución normativa en el Derecho europeo</i> . . .	128
A) La Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos. . . . .	128
B) La Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. . . . .	131
2.3. <i>La incorporación al Derecho estatal</i> . . . . .	134
A) La Ley 22/2011, de 28 de junio, de Residuos y Suelos Contaminados. . . . .	134
B) La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular . . . . .	135
2.4. <i>La legislación autonómica</i> . . . . .	137
A) Consideración previa: distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas . . . . .	137
B) Regulación gallega y valenciana: remisiones a la norma nacional. . . . .	139
C) Regulación balear: la Ley 8/2019, de 9 de febrero . . . . .	139
D) Regulación andaluza: el Decreto 73/2012, de 22 de marzo y la actual Ley 3/2023, de 30 de marzo . . . . .	141
E) Regulación madrileña: la Ley 1/2024, de 17 de abril . . . . .	143
<b>3. Noción de fin de la condición de residuo</b> . . . . .	<b>145</b>
3.1. <i>Consideración preliminar</i> . . . . .	145
3.2. <i>Presupuesto básico: su completa valorización</i> . . . . .	145
A) Concepto legal de valorización . . . . .	145
B) Interpretación jurisprudencial de la noción de valorización . . . . .	151
3.3. <i>Requisitos para reconocer el fin de la condición de un residuo</i> . . . . .	153
A) Utilidad específica . . . . .	153
B) Idoneidad comercial . . . . .	155
C) Idoneidad técnica . . . . .	159
D) Idoneidad medioambiental. . . . .	162
<b>4. Formas de reconocer el fin de la condición de residuo</b> . . . . .	<b>164</b>
4.1. <i>Consideraciones previas</i> . . . . .	164

	<u><i>Página</i></u>
A) Previsiones de la Directiva 2008/98/CE y margen de apreciación de los Estados . . . . .	164
B) Inexistencia de un derecho subjetivo a solicitar la declaración de fin de condición de residuo en la versión original de la Directiva 2008/98/CE . . . . .	168
C) ¿Implicaciones de la aprobación de la Directiva (UE) 2018/851? . . . . .	171
D) Su transposición al derecho interno: las formas de declaración del fin de la condición de residuo en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular . . . . .	173
4.2. <i>Regulación europea: establecimiento de criterios específicos por la Comisión</i> . . . . .	174
A) Reconocimiento de la potestad normativa de la Comisión Europea: evolución del papel de la Comisión y de los Estados miembros . . . . .	174
B) El limitado ejercicio de la potestad normativa de la Comisión: la regulación de la chatarra y del vidrio recuperado . . . . .	175
C) La aplicación de los reglamentos europeos en materia de fin de condición de residuo en la jurisprudencia nacional . . . . .	178
D) Contenido del artículo 6 de la Directiva marco de residuos: los condicionantes de la «nueva» potestad normativa coordinadora de la Comisión . . . . .	179
4.3. <i>Regulación nacional: establecimiento de criterios específicos por la Administración central</i> . . . . .	181
A) Reconocimiento jurisprudencial de la potestad normativa de los Estados miembros y su posterior positivización con la Directiva (UE) 2018/851 . . . . .	181
B) Previsión de la potestad normativa del Ministerio de medio ambiente en la legislación nacional de residuos . . . . .	182
C) La aprobación de órdenes ministeriales para regular el fin de la condición de determinados residuos . . . . .	183
D) La potestad normativa de coordinación del Ministerio de medio ambiente . . . . .	189

4.4. <i>Declaración administrativa: el reconocimiento particular del fin de la condición de residuo</i> .....	190
---	-----

### CAPÍTULO TERCERO

#### **LA DECLARACIÓN DE FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO: ASPECTOS MATERIALES Y PROCEDIMENTALES** .....

<b>1. Consideración preliminar: deficiencias regulatorias</b> .....	193
<b>2. Iniciación del procedimiento</b> .....	198
2.1. <i>El gestor de residuos como sujeto iniciador del procedimiento</i>	199
A) Noción de gestor de residuos .....	199
B) Tipología de gestores de residuos .....	201
2.2. <i>La solicitud como acto iniciador del procedimiento</i> .....	222
<b>3. Competencia autonómica</b> .....	225
3.1. <i>Titularidad de la competencia</i> .....	225
3.2. <i>Ejercicio de la competencia</i> .....	226
<b>4. Tramitación del procedimiento</b> .....	229
4.1. <i>Determinación del procedimiento</i> .....	229
A) Procedimiento de la autorización sectorial de la instalación de tratamiento de residuos .....	231
B) Procedimiento de la autorización ambiental integrada.	233
4.2. <i>Intervención de otros sujetos en el procedimiento autorizatorio</i> .....	234
A) La pluralidad de interesados: el acceso al expediente administrativo .....	234
B) Los riesgos del acceso irrestricto al expediente administrativo: la información empresarial sensible .....	236
4.3. <i>Duración del procedimiento e incumplimiento del plazo máximo para resolver</i> .....	238
A) Plazo máximo de duración del procedimiento .....	238
B) Incumplimiento del plazo para resolver: la función del silencio administrativo .....	239

	<u><i>Página</i></u>
<b>5. La resolución como modo de terminación normal del procedimiento.....</b>	240
5.1. <i>Consideraciones previas</i> .....	240
5.2. <i>Contenido valorativo de la resolución</i> .....	242
A) ¿Qué cuestiones debe valorar la resolución administrativa al pronunciarse sobre el fin de la condición de un determinado residuo? .....	242
B) ¿Qué margen de apreciación dispone la Administración al valorar si un determinado residuo completamente valorizado cumple las exigencias para reconocer el fin de dicha condición? .....	244
5.3. <i>Contenido reglamentador de la resolución</i> .....	253
A) ¿Qué cuestiones debe regular la decisión administrativa? .....	253
B) ¿Qué margen de apreciación dispone la Administración al establecer dicha reglamentación? .....	255
<b>6. Obligaciones de información.....</b>	259
<b>7. Revisión judicial de la declaración: el contencioso del fin de la condición de residuo .....</b>	263
7.1. <i>Recurribilidad de la resolución</i> .....	263
7.2. <i>Alcance del control judicial</i> .....	264

## CAPÍTULO CUARTO

<b>EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN DEL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO .....</b>	271
<b>1. Consideración preliminar .....</b>	272
<b>2. La eficacia territorial de la declaración .....</b>	273
<b>3. La problemática limitación de efectos de la declaración: su compleja compatibilidad con la libre circulación de mercancías .....</b>	275
3.1. <i>Problemas de compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea</i> .....	275

A)	¿Cuál es el parámetro de control para determinar la compatibilidad de la norma nacional con la libertad de circulación de mercancías en el Derecho europeo? . . .	275
B)	¿Cuál es el grado de armonización que establece la Directiva marco de residuos al regular la declaración del fin de la condición de residuo? . . . . .	278
C)	¿Cómo se ha ocupado el legislador nacional de transponer las previsiones de la Directiva marco de residuos y, en general, de regular la declaración del fin de la condición de residuo? . . . . .	281
D)	¿La limitación de efectos introducida <i>ex novo</i> por el legislador nacional es compatible con los Tratados, en particular, con la libre circulación de mercancías? . . .	287
3.2.	<i>Problemas de compatibilidad constitucional</i> . . . . .	297
4.	<b>La posible extraterritorialidad de la declaración</b> . . . . .	301
4.1.	<i>Consideración preliminar</i> . . . . .	301
4.2.	<i>El principio de territorialidad como límite superable para el reconocimiento de efectos extraterritoriales a actos administrativos autonómicos</i> . . . . .	302
4.3.	<i>Posible atribución de efectos nacionales</i> . . . . .	308
A)	Análisis de la regulación vigente: la (equivoca) exigencia de un control previo por parte del resto de Comunidades Autónomas como condición al reconocimiento de efectos extraautonómicos limitados . . . . .	308
B)	Propuesta regulatoria: el pleno reconocimiento de efectos extraautonómicos al acto administrativo dictado en ejecución de la legislación estatal básica. . . . .	310
4.4.	<i>Posible atribución de efectos comunitarios</i> . . . . .	311
A)	El reconocimiento general de efectos comunitarios a la declaración de fin de la condición de residuos . . . . .	311
B)	La cuestión del procedimiento de información y control en materia de reglamentaciones técnicas . . . . .	314
5.	<b>Conclusión: la limitación de efectos del artículo 5.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía circular es contraria a la libre circulación de mercancías</b> . . . . .	319

CAPÍTULO QUINTO

**EL RESIDUO RECUPERADO: LAS MATERIAS PRIMAS SECUNDARIAS**.....

	<u><i>Página</i></u>
<b>EL RESIDUO RECUPERADO: LAS MATERIAS PRIMAS SECUNDARIAS</b> .....	323
<b>1. Concepto de materia prima secundaria</b> .....	323
<i>1.1. Confusión conceptual</i> .....	323
A) Observaciones previas .....	323
B) Ausencia de una noción legal asentada .....	324
C) Tratamiento inconcreto en la jurisprudencia .....	327
D) Desacuerdo doctrinal .....	328
E) Utilidad de los instrumentos de <i>soft law</i> .....	330
<i>1.2. Delimitación conceptual</i> .....	332
A) Apunte previo: conveniencia de adoptar un criterio restrictivo .....	332
B) Definición propuesta .....	333
C) Distinción con otras figuras afines .....	334
<b>2. Aproximación a su régimen jurídico</b> .....	337
 BIBLIOGRAFÍA .....	 343

la salud humana. Y, cuarta, lo anterior supondría, a su vez, la posibilidad de comerciar dichos «productos-residuos» solo en una parte de la Unión Europea, con quiebra manifiesta de los postulados más básicos del mercado interior.

El margen de configuración de los Estados miembros a la hora de transponer la definición del artículo 3.1 de la Directiva 2008/98/CE debe entenderse reducido, en suma, a modificaciones incidentales, meramente terminológicas y de escasa trascendencia, como ocurre en la transposición efectuada por la LRSCEC que, en su artículo 2.a) utiliza el término «desechar» en lugar de «desprenderse».

#### **D) Mecanismos para desarrollar las normas europeas en materia de residuos**

La libertad que generalmente se reconoce a los Estados miembros para transponer las Directivas no agota su margen de actuación. En efecto, en ámbitos armonizados por el legislador europeo, los Estados, además de incorporar y desarrollar la norma comunitaria en tanto en cuanto sea necesario para garantizar su correcta aplicación<sup>108</sup>, tienen la facultad de dictar normas adicionales de protección sobre la base de dos preceptos distintos.

El artículo 193 TFUE habilita a los Estados miembros a establecer normas adicionales de protección por razones ambientales cuando las medidas de armonización se hayan fundamentado en la competencia europea en materia de medio ambiente (artículo 192 TFUE). Estas medidas adicionales deberán ser compatibles con los Tratados, a fin de evitar las llamadas «barreras verdes», y deberán notificarse a la Comisión.

El artículo 114 TFUE no solo habilita a la UE a armonizar las legislaciones nacionales a merced, por ejemplo, de su competencia compartida sobre el mercado interior (apdo. 1). Dicho precepto también concede a los Estados miembros la posibilidad de dictar normas nacionales que excedan las prescripciones armonizadas en dos supuestos distintos: (i) cuando, sobre la base de razones medioambientales (entre otras), el Estado miembro estime conveniente «mantener» disposiciones nacionales vigentes con anterioridad a la medida armonizadora (apdo. 4); y (ii) cuando, por razones también medioambientales (entre otras), un Estado miembro estime necesario «establecer» nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas y justificadas en un problema específico de dicho Estado surgido con posterioridad a la adopción de las medidas de armonización (apdo.

---

108. El grueso de la ejecución del Derecho ambiental europeo recae sobre las autoridades nacionales, teniendo la Comisión un papel más bien marginal, tal y como han criticado WILLIAMS, R. (2003), «The European Commission and the enforcement of environmental law: an invidious position», en KRÄMER, L. (Dir.), *European Environmental Law*, Routledge, pp. 351 y ss.; y KRÄMER, L. (2009), «The Environmental complaint in EU Law», *Journal for Environmental & Planning Law*, vol. 6, n.º 1, pp. 13-35.

5)<sup>109</sup>. El ejercicio de estos instrumentos no puede suponer «un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros» ni «un obstáculo al funcionamiento del mercado interior» y deberán respetar, en todo caso, el principio de proporcionalidad<sup>110</sup>; considerándose, en caso contrario, como limitaciones proscritas (artículos 34 y 35 TFUE). En ambos casos, el Estado miembro deberá notificar a la Comisión y justificar por qué el grado de protección ambiental establecido por las normas de armonización no es satisfactorio (apdos. 6 a 9), sobre todo partiendo de que dicho nivel de protección se presume elevado (apdo. 3).

Lo cierto es que ninguno de estos mecanismos puede considerarse un medio idóneo para que los Estados miembros alteren el concepto de residuo previsto en el artículo 3.1 de la Directiva 2008/98/CE. Para empezar, la aprobación de esta Directiva se fundamentó en el artículo 192 TFUE, lo que inhabilita la aprobación de normas nacionales que excedan las prescripciones armonizadas *ex* artículo 114 TFUE; además de que, en cualquier caso, cuesta concebir de qué modo podría justificarse el mantenimiento de una noción de residuo distinta a la noción común de la Directiva o el establecimiento de un nuevo concepto de residuo sin trasgredir los requisitos previstos respectivamente en los apartados 4.º y 5.º del artículo 114 TFUE.

Tampoco el artículo 193 TFUE puede justificar la aprobación de una norma adicional de protección que modifique la definición común de residuo. Y ello precisamente porque, tal y como se ha expuesto, dicha alteración conculcaría directamente con el mercado interior, por lo que difícilmente podría entenderse que fuera compatible con los Tratados. A lo sumo, lo único que podrían hacer los Estados miembros a través de estas normas adicionales de protección es establecer regulaciones específicas para determinados tipos de residuos que, a su juicio, precisasen de una regulación particular.

## **E) Limitaciones al tradicional margen de libertad de los Estados: la doctrina de los conceptos autónomos del Derecho de la Unión Europea**

### *a) Los conceptos autónomos del Derecho europeo: noción y caracteres*

Los mecanismos que, generalmente, se encuentran al alcance de los Estados miembros a la hora de transponer y desarrollar el Derecho europeo y que, en

109. Para un desarrollo pormenorizado de dicho precepto puede verse DE SADELEER, N. (2013), «Les dérogations nationales à l'harmonisation du marché intérieur. Examen au regard de l'article 114, paragraphe 4-7 TFUE», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, pp. 1-35.

110. Las Conclusiones del Abogado General de 17 de mayo de 1994 (asunto C-41/93, caso Comisión c. Francia, § 6) recogen esta idea en los siguientes términos: «(...) el principio de proporcionalidad, como principio del Derecho comunitario, también debe aplicarse a la evaluación de las justificaciones aducidas por un Estado miembro para invocar la posibilidad de seguir aplicando sus normas como excepción a las medidas de armonización».

condiciones normales, les otorgan un amplio margen de libertad se ven marcadamente limitados cuando afectan a un concepto autónomo del Derecho europeo, que, sin duda alguna, tienen un efecto armonizador<sup>111</sup>.

Los conceptos autónomos del Derecho europeo son conceptos jurídicos propios del Derecho comunitario, que, en virtud del principio de autonomía, deben ser interpretados y aplicados de manera uniforme y con sujeción a este Ordenamiento. Como ya apuntó el TJUE en los primeros pronunciamientos en los que se enfrentaba a este tipo de conceptos, se trata de conceptos que, «en el supuesto de (...) regirse por el Derecho interno, cada Estado tendría entonces la posibilidad de modificar el contenido del concepto» y, «si el contenido de dicho término pudiera ser unilateralmente fijado y modificado por el Derecho interno», «quedarían privados de todo alcance y las finalidades antes enunciadas del Tratado frustradas», razón por la que «se rigen, no por el Derecho interno, sino por el Derecho comunitario»<sup>112</sup>.

La STJCE de 18 de enero de 1984 (asunto C-327/82, caso Ekron) profundizó en esta cuestión y sentó las bases de lo que, hasta la fecha, se han considerado como las notas características de los conceptos autónomos, que son las siguientes:

- La propia existencia de los conceptos autónomos se justifica en la necesidad de aplicar uniformemente el Derecho europeo y de garantizar la efectividad del principio de igualdad. Dicho en otros términos: admitir interpretaciones y aplicaciones dispares por los diferentes Estados miembros sería tanto como dar carta de naturaleza a una aplicación del Derecho comunitario de diferente intensidad.
- La interpretación y aplicación de los conceptos autónomos debe realizarse teniendo en cuenta, no solo su tenor literal, sino, fundamentalmente, atendiendo al contexto del precepto y al propósito de la norma en cuestión<sup>113</sup>.
- Las normas comunitarias en las que se contienen dichos términos no contienen ninguna remisión al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y alcance. Tal y como apunta SÁNCHEZ FRÍAS<sup>114</sup>, la remisión al Derecho de los Estados miembros constituye un límite a la interpretación autónoma de un concepto jurídico. En esos

---

111. SÁNCHEZ FRÍAS, A. (2023), *Los conceptos autónomos en el Derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, pp. 117 y ss.

112. Como hemos dicho, ya desde sus orígenes: STJCE de 19 de marzo de 1964 (asunto C-75/63, caso Unger, § 33-34).

113. Sobre los métodos interpretativos de que se nutre el TJUE al aplicar conceptos autónomos puede verse SÁNCHEZ FRÍAS, A. (2023), *Los conceptos autónomos en el Derecho...*, *op. cit.*, pp. 139-183.

114. SÁNCHEZ FRÍAS, A. (2023), *Los conceptos autónomos en el Derecho...*, *op. cit.*, pp. 192 y ss.

casos, difícilmente puede defenderse la procedencia de adoptar una definición armonizada única a nivel comunitario cuando es la propia norma la que se remite a los Ordenamientos nacionales. Sin embargo, importa destacar que dicha remisión puede realizarse de forma expresa, a través de fórmulas tales como «conforme al ordenamiento de los Estados miembros» o similares; pero, también es posible que las circunstancias normativas imperantes evidencien la existencia de una remisión implícita<sup>115</sup>, por ejemplo, por falta de consenso entre los Estados miembros<sup>116</sup>, evidenciada en la incapacidad de concretar una definición normativa, o por falta de elementos interpretativos suficientes en el Ordenamiento comunitario.

La consecuencia práctica de todo lo anterior es simple: los conceptos autónomos deben ser interpretados de forma armonizada siguiendo los parámetros del Derecho comunitario<sup>117</sup>. Es por tanto el TJUE, en su condición de máximo intérprete del Derecho de la Unión, quien debe interpretarlos, siendo su jurisprudencia vinculante para los Estados miembros<sup>118</sup>.

El Derecho de la Unión ofrece muchos ejemplos de conceptos autónomos, aunque el TJUE no siempre se ha referido a ellos utilizando la misma terminología. En efecto, en ocasiones, en lugar de hablar de «concepto autónomo», ha preferido utilizar términos como «alcance autónomo», «interpretación autónoma», «definición comunitaria», «principio autónomo», «concepto comunitario», «interpretación comunitaria», «definición autónoma» o «interpretado de manera autónoma»<sup>119</sup>. Sin embargo, se utilice el término que se utilice, lo que

115. Entre otras, STJCE de 27 de noviembre de 1991, asunto C-273/90, caso Meico-Fell.

116. Esta idea ya fue apuntada por un sector de la doctrina alemana (FABIAN, F. (1991), *Ers-tattung, Erlass und Ausfuhrabgaben der Europäischen Gemeinschaft*, Carl Heymanns verlag, p. 129), tal y como recoge SÁNCHEZ FRÍAS, A. (2023), *Los conceptos autónomos en el Dere-cho...*, *op. cit.*, p. 197.

117. Entre muchas otras: SSTJUE de 18 de octubre de 2012 (asunto C-502/10, caso Staatsse-cretaris van Justitie, § 42); de 26 de julio de 2017 (asunto C-225/16, caso Mossa Ouhrami, § 38); de 12 de abril de 2018 (asunto C-550/16, caso A y S, § 41); de 8 de octubre de 2020 (asunto C-330/19, caso Staatssecretaris van Financiën contra Exter BV, § 24); de 24 de noviembre de 2020 (asunto C-510/19, caso AZ, § 40); y de 7 de septiembre de 2022 (asunto C-624/20, caso Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, § 19).

118. Este carácter vinculante se evidencia, por ejemplo, en los diferentes recursos de incum-plimiento que han prosperado ante legislaciones nacionales que, en contra de los criterios generales expuestos por la jurisprudencia del TJUE a los que luego se hará referencia, han intentado constreñir la noción de residuo. Tal es el caso, por poner un ejemplo, de la STJCE de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-19405, caso Comisión c. República Italiana, § 58), en la que el Tribunal de Luxemburgo condenó a Italia por excluir automáticamente de la legis-lación de residuos la tierra y las piedras procedentes de excavaciones y destinadas a ser efectivamente reutilizadas en operaciones de explotación, terraplenado, relleno y como áridos.

119. Esta diversidad terminológica puede explicarse, en ocasiones, por la mayor o menor opo-sición estatal a abordar de forma común determinados asuntos, que puede justificar el uso de expresiones más ambiguas, tal y como analiza con acierto CHARBONNEAU, L. (2013),

es cierto es que todos ellos comparten las notas expuestas y se encuentran presentes en ámbitos jurídicos tan diversos como el derecho tributario<sup>120</sup>; el derecho marcario<sup>121</sup>; el derecho mercantil<sup>122</sup>; el derecho de consumo<sup>123</sup>; el derecho sanitario<sup>124</sup>; el derecho procesal<sup>125</sup>; el derecho migratorio<sup>126</sup>; e, incluso, el derecho medioambiental<sup>127</sup>.

- 
- «Notions autonomes et integration eropéenne», *Cahiers de Droit Européen*, vol. 49, n.º 1, pp. 64-66.
120. La Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, ofrece varios ejemplos de conceptos autónomos del Derecho de la Unión, como son el de «asistencia a personas físicas» del artículo 132.1.c) (SSTJUE de 20 de noviembre de 2003, asunto C-212/01, caso Margarye Unterpertinger, § 35; y de 24 de noviembre de 2022, asunto C-458/21, caso CIG Pannónia Életbiztosító Nyrt, § 35); el de «arrendamiento de un medio de transporte» del artículo 56.2.I (STJUE de 20 de enero de 2021, asunto C-288/19, caso QM y Finanzamt Saarbrücken, § 39); el de «operación accesoria» del artículo 288.I.4.º) (STJUE de 9 de julio de 2020, asunto C-716/18, caso CT, § 30); o, el de «organismo sin fin lucrativo» del artículo 132.1.m) (STJUE de 10 de diciembre de 2020, asunto C-488/18, caso Finanzamt Kaufbeuren mit Außenstelle Füssen, § 43-52).
  121. A título de ejemplo; la STJUE de 16 de julio de 2020 (asunto C-714/18 P, caso ACTC GmbH, § 34) reconoce que el concepto de «uso efectivo», ahora previsto en el artículo 47.2 del Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión Europea, es un concepto autónomo del Derecho de la UE.
  122. Por ejemplo, el TJUE ha confirmado en varias ocasiones que el concepto de «empresa» del artículo 101 es un concepto autónomo del Derecho de la Unión (SSTJUE de 25 de marzo de 2021, C-152/19 P, caso Deutsche Telekom AG, § 72; y de 6 de octubre de 2021, asunto C-882/19, caso Sumal S.L., § 32).
  123. Tal es el caso, entre otros, del concepto de «productor» previsto en el artículo 3.1 de la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (STJUE de 24 de noviembre de 2022, asunto C-691/21, caso Cafpi S.A., y otros, § 43); y de los conceptos «importe total del crédito» e «importe total adeudado por el consumidor», previstos en el artículo 3 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo (STJUE de 16 de julio de 2020, asunto C-686/19, § 39).
  124. Por ejemplo, el concepto de «publicidad de medicamentos», previsto en el artículo 86.1 de la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (STJUE de 22 de diciembre de 2022, asunto C-530/20, caso EUROAPTIEKA SIA, § 31).
  125. Entre muchos otros: el concepto de «autoridad judicial» de los artículos 1.1, 1.2 y 6.1 de la Decisión Marco n.º 2002/584 del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (STJUE de 31 de enero de 2023, asunto C-158/21, caso Carles Puigdemont Casamajó y otros, § 86).
  126. La Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, contiene varios conceptos autónomos como el de «residencia exclusivamente por motivos de carácter temporal» del artículo 3.2.e) (STJUE de 7 de septiembre de 2022, asunto C-624/20, caso E.K., § 21); el de «ausencia» del artículo 9.1.c) (STJUE de 20 de enero de 2022, asunto C-432/20, caso ZK, § 28); o, el de «recursos» del artículo 5.1.a) (STJUE de 3 de octubre de 2019, asunto C-302/18, caso X y Belgische Staat, § 26). Todo ello, sin perjuicio de la existencia de muchos otros, previstos en otras normas, como, por ejemplo, el concepto de «internamiento» del artículo 2.h) de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de

Llegados a este punto, queda preguntarnos si el concepto de residuo es efectivamente un concepto autónomo del Derecho de la Unión. Respuesta que, avanzamos ya, entendemos que debe ser afirmativa.

*b) El concepto de residuo como concepto autónomo del Derecho europeo*

El Tribunal de Justicia no ha reconocido expresamente la condición de «concepto autónomo» al concepto de residuo en esos estrictos términos, pero sí existen numerosos pronunciamientos que inciden en la necesidad de que el concepto de residuo se interprete de forma «armonizada», «común» o «unitaria»<sup>128</sup>. A mayor abundamiento, diversos Abogados Generales sí han calificado de manera clara y expresa al concepto de residuo como un concepto autónomo del Derecho de la Unión<sup>129</sup>.

En cualquier caso, la cuestión es, sin duda, determinar si el concepto de residuo responde a las notas expuestas. Ninguna duda cabe de que se trata de un concepto jurídico asumido por el legislador de la Unión que, por razones tanto medioambientales como de aseguramiento de la competencia y de la unidad del mercado interior, debe ser objeto de una interpretación armonizada; y, no en vano, no existe remisión expresa en la Directiva 2008/98/CE a las competencias de los Estados miembros para delimitar el alcance y sentido de la noción de residuo<sup>130</sup>, ni tampoco implícita.

Todo lo anterior nos permite, tal y como ya avanzamos, concluir que el concepto de residuo es un concepto autónomo del Derecho; y, como tal, debe ser interpretado y aplicado por los Estados miembros siguiendo la estela marcada por el Tribunal de Justicia.

---

2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (STJUE de 17 de diciembre de 2020, asunto C-808/18, caso Comisión Europea c. Hungría, § 159).

127. Tal es el caso del concepto de «selectividad» del artículo 9.1.c) de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (STJUE de 17 de marzo de 2021, asunto C-900/19, caso One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux y Ministre de la Transition écologique et solidaire, § 53).
128. No obstante lo anterior, no es menos cierto que la jurisprudencia del TJUE sí ha reconocido de forma expresa, por ejemplo, la conveniencia de adoptar una «interpretación común», lo que, para algunos autores, (SÁNCHEZ FRÍAS, A. (2023), *Los conceptos autónomos en el Derecho...*, *op. cit.*, pp. 103), es tanto como, a efectos prácticos, reconocer su condición de concepto autónomo del Derecho de la UE.
129. Tal es el caso de las Conclusiones del Abogado General Kokkot de 18 de julio de 2007 (asunto C-314/16, caso Sociétés Pipeline Méditerranée et Rhône, § 20) y de las Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón de 16 de mayo de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 42).
130. El hecho de que, como ya se ha expuesto *ut supra*, la Directiva 91/156/CEE eliminase de la definición de residuos el inciso «en virtud de las disposiciones nacionales en vigor» no viene sino a corroborar esta idea.

c) *¿Cuál es el margen de actuación de que gozan los Estados miembros al incorporar y desarrollar el concepto de residuo en el Derecho interno?*

Lo anterior lleva a preguntarnos cuál es el papel que, en estas circunstancias, juegan los Estados miembros a la hora de incorporar el concepto de residuo a sus respectivos ordenamientos nacionales.

Los Estados miembros no pueden alterar la noción comunitaria de residuos tal y como la ha configurado el legislador de la Unión y, sobre todo, tal y como la viene interpretando el Tribunal de Justicia. No cabe duda al respecto<sup>131</sup>. Sin embargo, ¿qué implicaciones tiene dicha limitación?

En primer lugar, los Estados miembros no pueden excluir de sus definiciones nacionales categorías de residuos que, por mandato del legislador europeo, se rigen por la Directiva marco de residuos<sup>132</sup>. Es decir, los Estados miembros no pueden aprovechar su labor de transposición de la Directiva para reducir su ámbito de aplicación excluyendo, por ejemplo, los residuos reciclables<sup>133</sup> o los residuos con un potencial valor comercial<sup>134</sup>.

Y, en segundo lugar, los Estados miembros deben respetar las categorías específicas de residuos que establece el legislador comunitario<sup>135</sup>. Cuando las Instituciones europeas determinan la conveniencia de regular de forma específica un determinado flujo de residuos, los Estados miembros tienen la obligación de respetar dicho régimen particular y hacerlo propio transponiendo, cuando sea necesario, esas normas específicas. Esto no significa que dichos flujos de residuos tengan necesariamente que contar con una regulación específica, formalmente separada de la norma básica: nada impide que dicha adecuación se logre a través de normas específicas, como, por ejemplo, un reglamento que regula un residuo en particular<sup>136</sup>; o, a través de una modificación de la legislación común de residuos para prever las peculiaridades que el Derecho comunitario imponga.

---

131. Esa reducción del margen de libertad de los Estados miembros a la hora de interpretar y aplicar un concepto autónomo del Derecho de la UE nos parece que, por las connotaciones medioambientales y de competencia apuntadas, está sobradamente justificada. Sin embargo, un sector doctrinal se ha opuesto en ocasiones a lo que, según su entendimiento, no es otra cosa que un ejemplo más de activismo judicial (FAEH, A. (2015), «Judicial activism, the Biotech Directive and its institutional implications: is the court acting as a legislator or a court when defining the human embryo?», *European Law Review*, vol. 40, n.º 4, p. 624).

132. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. (2001), *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas, p. 91.

133. Por ejemplo: STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palín Granit, § 44-46).

134. Entre muchas otras: SSTJCE de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, caso Venosso, § 8-9); y de 28 de marzo de 1990 (asunto C-359-88, caso Zanetti, § 12-13).

135. DE SADELEER, N. (2016), *Droit des déchets de l'UE...*, *op. cit.*, p. 125.

136. La distinción «norma específica» y «norma complementaria» obedece al modo en que, desde la aprobación de la LRSC, la doctrina ha estructurado este sector del Ordenamiento jurídico

El poder de actuación de los Estados miembros se manifiesta precisamente en relación con esta segunda limitación. En efecto, lo que pueden hacer los legisladores nacionales es crear nuevas categorías o tipologías de residuos especiales, para dotarlos de una regulación particular<sup>137</sup>. Sin embargo, esta regulación específica deberá obedecer a razones de mayor protección y respetar las previsiones de los Tratados<sup>138</sup>; sin que sea aconsejable un ejercicio desmedido de esta facultad estatal que, a la postre, vendría a acrecentar todavía más una sectorialización del Derecho de residuos sobradamente acuciante<sup>139</sup>.

Dicho en otros términos: los Estados miembros deben asumir el concepto de residuo, que les viene dado por el Derecho europeo; sin que en ningún caso puedan reducirlo excluyendo determinadas sustancias o materiales de su ámbito de extensión<sup>140</sup>. Sin embargo, lo que sí pueden hacer es regular una sustancia

---

(SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2007), *Régimen jurídico de la producción...*, *op. cit.*, pp. 88 y ss.; y ALENZA GARCÍA, J. F. (2013) «El nuevo régimen legal de los residuos», en BLASCO HEDO, E. (Coord.), *La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*, CIEDA-CIEMAT, pp. 15-28). En efecto, dentro del primer grupo se incluyen todas aquellas normas que regulan las particularidades propias de tipologías especiales de residuos; y, dentro del segundo grupo, aquellas otras que regulan las diferentes operaciones de gestión.

137. Las SSTJCE de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-194/05, caso Comisión c. República Italiana, § 44; asunto C-195/05, caso Comisión c. República Italiana, § 43; y asunto C-263/05, caso Comisión c. República Italiana, § 41) afirman lo siguiente: «Toda vez que la Directiva no sugiere ningún criterio que permita deducir la voluntad del poseedor de desprenderse de una sustancia u objeto determinados, los Estados miembros, a falta de disposiciones comunitarias, son libres para elegir los medios de prueba de los distintos elementos definidos en las directivas a las cuales adaptan sus Derechos internos, siempre que ello no menoscabe la eficacia del Derecho comunitario (véanse, en particular, las sentencias ARCO Chemie Nederland y otros, apartado 41, y Niselli, apartado 34, antes citadas). Por lo tanto, los Estados miembros pueden, por ejemplo, definir diversas categorías de residuos, en particular, para facilitar la organización y el control de su gestión, siempre que se cumplan las obligaciones derivadas de la Directiva o de otras disposiciones de Derecho comunitario relativas a dichos residuos y que las posibles categorías excluidas del ámbito de aplicación de las normas adoptadas para adaptar el Derecho interno a las obligaciones derivadas de la Directiva lo estén conforme al artículo 2, apartado 1, de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2004, Comisión/Reino Unido, C-62/03, no publicada en la Recopilación, apartado 12)».
138. STJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 61-65).
139. Sobre la sectorialización del Derecho de residuos puede verse, entre otros, ALENZA GARCÍA, J. F. (1997), *El sistema de gestión de residuos...* *op. cit.*, p. 257; y ALENZA GARCÍA, J. F. (2002), «Nuevos residuos, nuevos...», *op. cit.*, pp. 246-247.
140. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2011), «La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias» *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n.º 22, p. 9, ya apuntaba la idea general de que «Los Estados —y, en el caso español, las Comunidades Autónomas— solo están habilitados en este concreto punto para ejercer potestades ejecutivas mediante las que, aplicando criterios de origen comunitario para distinguir entre productos y residuos, adoptan decisiones administrativas caso por caso. En consecuencia, una normativa interna que alterase la definición del concepto de residuos, que incrementase las clases de residuos excluidos del sector o que aportase definiciones de otros conceptos conexos como los de subproductos o materias primas secundarias se arriesgaría a tener que afrontar, llegado el caso, un procedimiento por incumplimiento del Derecho comunitario».

que ya fuera considerada como residuo para dotarla de un régimen propio, que, dentro del margen regulatorio que admite el Derecho de la Unión, se adecúe a sus particularidades. De hecho, de acuerdo con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dicha regulación específica podría incluso ser aprobada por parte de estas últimas<sup>141</sup>.

Esta facultad, no obstante, debe usarse con suma cautela, como prueba el ejemplo de los residuos peligrosos. Como se sabe, el artículo 2.º LRSCEC establece diferentes medios a través de los cuales un residuo puede adquirir la condición de «peligroso»: (i) por presentar una o varias características de peligrosidad enumeradas en el Anexo I; (ii) por ser considerado como tal por el Gobierno, «de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte»; y (iii) por tratarse de un recipiente o envase que contenga un residuo peligroso, salvo que se demuestre que no presenta ninguna característica de peligrosidad<sup>142</sup>. Esta definición es tributaria de las leyes que precedieron a la vigente LRSCEC, que también reconocían la posibilidad de que el Gobierno declarase por sí mismo la peligrosidad de un residuo<sup>143</sup>, y tiene su origen en el Derecho europeo<sup>144</sup>.

Sin embargo, dado el reparto de competencias constitucionalmente previsto, dicho reconocimiento al Gobierno (central) debía ser extensivo también a las Comunidades Autónomas, lo que propició la oposición de gran parte de la doctrina<sup>145</sup>, que temía que con todo ello proliferasen listados contradictorios de resi-

141. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (1998), «Transposición de las Directivas comunitarias...», *op. cit.*, pp. 133 y ss.

142. Sobre la noción de residuo peligroso puede verse, entre otros, SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (1996), *Administración pública y prevención...*, *op. cit.*, pp. 243 y ss.; CAMPINS ERITJA, M. (1994), *La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea*, J. M. Bosch editor, pp. 32-45; CUBEL SÁNCHEZ, P. (1998), «La caracterización de los residuos tóxicos y peligrosos en el ordenamiento jurídico español tras la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos», *Revista de Derecho urbanístico*, n.º 166, pp. 163-188; GÓMEZ BARAHONA, A. (2000), «Consideraciones y disfunciones de la Ley 10/1998, de residuos, en la regulación de los residuos peligrosos», en SOSA WAGNER, F. (Dir.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. 3, Tirant lo Blanch, p. 3619-3625; GÓMEZ BARAHONA, A. (2001), «La regulación de los residuos peligrosos en la Ley 10/1998, de residuos», *Revista de estudios locales*, pp. 264-267; SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2002), «A vueltas (todavía) con los conceptos...», *op. cit.*, pp. 192-200; DE SADELEER, N. (2016), *Droit des déchets de l'UE...*, *op. cit.*, pp. 249-255; ALENZA GARCÍA, J. F. (2017), «El concepto jurídico de residuo y...», *op. cit.*, pp. 352-353; y, SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2023), *Técnicas jurídicas para la economía circular (Informe DERIEC 2022)*, Aranzadi, pp. 197-199.

143. Véase los artículos 3.c) LR y 3.e) LRSC.

144. Tanto la Directiva 91/689/CEE como la posterior Directiva 2008/98/CE reconocían como peligroso «cualquier otro residuo que, a juicio de un Estado miembro, presente cualquiera de las propiedades que se enumeran en el Anexo III».

145. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (1996), *Administración pública y prevención...*, *op. cit.*, pp. 246 y ss.; CUBEL SÁNCHEZ, P. (1998), «La caracterización de los residuos tóxicos...», *op. cit.*, p.

duos peligrosos<sup>146</sup>, también a nivel europeo<sup>147</sup>. A pesar de todas esas críticas doctrinales<sup>148</sup>, no cabe duda de que la voluntad de las Instituciones europeas era —y continúa siendo— la de permitir que los Estados ampliasen el listado armonizado de residuos peligrosos, como medida adicional de protección ambiental<sup>149</sup>.

---

184; GÓMEZ BARAHONA, A. (2000), «Consideraciones y disfunciones de la Ley 10/1998...», *op. cit.*, p. 3624; y GÓMEZ BARAHONA, A. (2001), «La regulación de los residuos peligrosos...», *op. cit.*, p. 263.

146. De hecho, toda esta cuestión surgió por vez primera a finales del siglo pasado, cuando ya se advirtió la existencia de caracterizaciones contradictorias entre la normativa estatal y la que había aprobado Cataluña (SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (1996), *Administración pública y prevención...*, *op. cit.*, pp. 259-262).
147. CAMPINS ERITJA, M. (1994), *La gestión de los residuos peligrosos...*, *op. cit.*, p. 43, ya apuntó la diversidad observada en las listas de residuos peligrosos aprobadas por los diferentes Estados miembros.
148. De entre todas ellas, sin duda, la más fundada fue la de SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2002), «A vueltas (todavía) con los conceptos...», *op. cit.*, p. 199-200, que sugirió que la habilitación de la Directiva debía ser puesta en relación con la posibilidad, prevista en la Decisión 2000/532/CE, de que los Estados miembros modificasen la calificación de un determinado residuo atendiendo a las excepcionales circunstancias del caso concreto, en el seno de un procedimiento administrativo («A mi juicio, se parte de un equívoco entre lo que son potestades reguladoras y potestades meramente ejecutivas en esta materia. Si bien se mira, el segundo guion del art. 1.4 de la Directiva 91/689 podría estar atribuyendo a los Estados miembros solo potestades de aplicación de la Lista comunitaria. En línea con ello, el art. 3 de la Decisión 2000/532 contempla que, “en casos excepcionales” y “sobre la base de las pertinentes pruebas documentales proporcionadas por el poseedor” —es decir, en el seno de un determinado procedimiento administrativo— las autoridades internas puedan tomar decisiones sobre la efectiva caracterización de concretos residuos controvertidos de una determinada empresa. Estas “decisiones” no son normas sino simples actos administrativos. Su eficacia interna es independiente de la suerte que luego pueda correr su comunicación a la Comisión, que únicamente estudia si conviene adaptar la Lista “armonizada”). Si lo que se pretendía era justificar por qué sí había que reconocer a los Estados la posibilidad de modificar la calificación residuo-residuo peligroso, en determinadas circunstancias, y no así a las Comunidades Autónomas; su planteamiento nos parece el más acertado. Sin embargo, la modificación operada, primero, por la Decisión 2014/955/UE; y, después, por la Directiva 2018/851 evidenció que, precisamente, la voluntad de las Instituciones europeas era admitir la posibilidad de que los Estados miembros moldeasen el listado de residuos aprobado a nivel comunitario, ampliándolo y desarrollándolo. En efecto: la primera de ellas, derogó el artículo 3 de la Decisión 2000/532/CE, que admitía la posibilidad de que los Estados miembros se pronunciasen sobre la clasificación de un residuo en un procedimiento administrativo; y, la segunda de ellas, otorgó carta de naturaleza a dicha reclasificación del residuo a manos de los Estados miembros, que ahora tiene previsión expresa en el artículo 7 de la Directiva marco de residuos.
149. La STJCE de 22 de junio de 2000 (asunto C-318/98, caso Fornasar y otros, § 52-57) lo reconoce sin ambages: «La Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, no impide a los Estados miembros, incluidas, en el ámbito de sus competencias, las autoridades judiciales, calificar de peligrosos residuos distintos de aquellos que figuran en la lista de residuos peligrosos adoptada mediante la Decisión 94/904/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689 y adoptar por tanto medidas de mayor protección con el fin de prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de tales residuos. En este supuesto, incumbe a las autoridades del Estado miembro en cuestión que sean competentes en virtud del Derecho nacional notificar tales casos a la Comisión, con arreglo al artículo 1, apartado 4, segundo guion, de la Directiva 91/689».

El ejemplo de los residuos peligrosos nos ayuda a explicar por qué los Estados deben guardar extrema cautela a la hora de regular cualquier aspecto que, aunque sea tangencialmente, pueda incidir sobre la noción de residuo, que —insistimos— es una definición capital en este sector. Los riesgos apuntados por la doctrina, que, como hemos dicho, cuestionó la conveniencia de que los Estados miembros pudieran alterar la lista armonizada de residuos peligrosos, son, si cabe, todavía más evidentes en este caso. No puede desconocerse que cuando un Estado añade el calificativo de «peligroso» a un residuo, dicha sustancia se ve sometida a controles y exigencias preventivas adicionales a los que ya se venía sometiendo por su condición de «residuo común». Sin embargo, dicho cambio jurídico es mucho mayor cuando hablamos de calificar como residuo a una sustancia que, hasta entonces, era considerada como un producto al uso. De hecho, es precisamente la mayor incidencia de ese cambio jurídico sobre cuestiones como la libre circulación de mercancías y el mercado interior, entre otros, lo que nos lleva a negar que, en una aplicación extensiva de la doctrina sentada en la STJCE de 22 de junio de 2000 (asunto C-318/98, caso Fornasar y otros, § 52-57), pueda admitirse la posibilidad de que un Estado miembro altere la definición común de residuo, en lo que no sería más que un erróneo —y perjudicial— entendimiento de su competencia para aprobar normas adicionales de protección ambiental<sup>150</sup>.

### 4.3. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA

Toda norma jurídica debe ser interpretada a la luz de los principios generales del Derecho<sup>151</sup>, y el concepto de residuo, establecido en el artículo 3.1 de la Directiva 2008/98/CE, no es una excepción. De hecho, la necesaria función interpretativa de los principios generales del Derecho se hace, si cabe, todavía más evidente en el ámbito del Derecho ambiental: la elevada producción normativa y el grado de mutabilidad de las normas ambientales<sup>152</sup> precisan de unos principios generales del Derecho jurisprudencial y dogmáticamente consolidados, que garanticen una aplicación coherente y cohesionada de este sector del Ordenamiento jurídico.

El TJUE ha insistido desde antiguo en la necesidad de interpretar el concepto de residuo teniendo en cuenta la finalidad última de la normativa en mate-

---

150. Sobre esta idea volveremos más adelante, en el apartado 3.1 del capítulo cuarto, al analizar los problemas que ha ocasionado la transposición de la regulación del fin de la condición de residuo en el Derecho español.

151. Sobre la delimitación del concepto y la función de los principios generales del Derecho puede verse, entre otros, TARDÍO PATO, J. A. (2010), *Los Principios Generales del Derecho: Su aplicación efectiva como normas jurídicas*, Bosch; y BELADIEZ ROJO, M. (2010), *Los principios jurídicos*, Civitas; y MUÑOZ MACHADO, S. (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV (El Ordenamiento Jurídico), Boletín Oficial del Estado, pp. 56 y ss.

152. LOZANO CUTANDA, B. (2010), *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, pp. 48-52.

ria de residuos, esto es, la protección del medio ambiente y la salud de las personas; y, en general, los principios del Derecho ambiental europeo<sup>153</sup>.

Varios son los principios del Derecho ambiental que han dejado su impronta en la construcción y evolución de este sector del Ordenamiento jurídico<sup>154</sup>. Inicialmente, la formación del Derecho ambiental vino especialmente marcada por el principio de responsabilidad y su correlato, el principio «quien contamina paga»<sup>155</sup>. Esta primera etapa se caracterizó por el establecimiento de instrumentos restaurativos, que pretendían garantizar que el agente contaminador asumía el coste de la contaminación y la obligación de restituir el medio afectado a su estado previo. Sin embargo, este modelo se advirtió tempranamente ineficiente, dando paso a una preeminencia del principio de prevención, en el convencimiento de que es preferible prevenir el daño a tener que remediar sus consecuencias y ante la constatación de que determinados daños ambientales no eran susceptibles de ser resarcidos ni restaurados. La última etapa se inició con la irrupción del principio de cautela o de precaución, ante la constatación de que, en ocasiones, es necesaria la intervención pública incluso cuando no existe certeza científica acerca del riesgo medioambiental que supone un determinado producto, actividad o fenómeno. Los principios «quien contamina paga», prevención y cautela han marcado la evolución del Derecho ambiental, evolución que, a pesar de haberse presentado aquí cronológicamente, no ha sido lineal ni uniforme. No se trata de principios estancos que se hayan sucedido unos a otros; sino de, más bien, de principios que han coexistido y se han ido desarrollando de manera conjunta<sup>156</sup>.

El impacto de estos principios en el concepto de residuo es innegable. No en vano el Derecho de los residuos se construye sobre la propia noción de residuo y la finalidad de estas normas no es otra que «proteger el medio

153. SSTJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 37-40); de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 23); de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle y otros, § 45); de 11 de noviembre de 2004 asunto C-457/02, caso, Niselli, § 33); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-194/05, caso Comisión c. República Italiana, § 33 y 41; asunto C-195/05, caso Comisión c. República Italiana, § 35; y asunto C-263/05, caso Comisión c. República Italiana, § 33); y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 38). En el mismo sentido: SSTJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 39); de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 38); de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 59); de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 18); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 43).

154. DE SADELEER, N. (2000), «Les enjeux de la temporalité dans le droit de l'environnement», en OST, F.; VAN DER KERCHOVE, M. y GÉRARD, P. (Coords.), *L'accélération du temps juridique*, pp. 893-909; y DE SADELEER, N. (2020), *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, Oxford University Press, 2.º ed., pp. 13-19.

155. DE GUERRERO MANSO, C. (2023), «En busca de las mejores condiciones para el medio ambiente y la salud humana: doctrina del TJUE sobre economía circular y residuos», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 104-105, Iustel, pp. 37-39.

156. DE SADELEER, N. (2020), *Environmental principles: from political... , op. cit.*, p. 19.

ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos» (Artículo 1 de la Directiva 2008/98/CE). Sobre la base de las anteriores premisas, es evidente, primero, que la normativa de residuos tiene una vocación eminentemente preventiva e, incluso, precautoria, tendente a evitar la generación de residuos y sus consecuencias, incluso en un contexto de incertidumbre y ante la falta de una certeza científica total<sup>157</sup>; y, segundo, que, una vez constatada la existencia de contaminación, la normativa pretende garantizar la efectividad del principio «quien contamina paga» a través de un minucioso sistema de responsabilidad del productor y del resto de agentes que intervienen en la cadena de tratamiento del residuo.

La efectiva aplicación de estos principios conduce a una interpretación amplia del concepto de residuo<sup>158</sup>, que impida que pueda excluirse la aplicación de estas normas a determinadas sustancias y productos que no tienen utilidad alguna para su poseedor, en sentido amplio, y, precisamente por ello, sobre las que puede verse tentado a desprenderse sin respetar las exigencias del Derecho de residuos. Solo de esta forma puede garantizarse que el tratamiento de estas sustancias se lleva a cabo con las cautelas necesarias para evitar mayores riesgos medioambientales (principio de prevención), incluso en contextos de incertidumbre (principio de precaución); y que el coste de este tratamiento y de las consecuencias ambientales que, en cualquier caso, pudieran derivarse corren a cuenta del agente contaminante (principio «quien contamina paga»).

Sin embargo, los principios de responsabilidad, prevención y precaución no son los únicos que inspiran la interpretación y aplicación del concepto de residuo. El incipiente principio de economía circular también tiene una incidencia particular en la interpretación de este concepto.

La economía circular puede definirse, de forma aproximada y sin perjuicio de posteriores profundizaciones<sup>159</sup>, como aquel «sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida» (artículo 2.k) LRSCEC).

---

157. Sobre la toma de decisiones jurídicas en contextos de incertidumbre científica véase ESTEVE PARDO, J. (2009), *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, pp. 51-58.

158. Sobre esta cuestión nos remitimos al apartado 4.5 del presente capítulo.

159. Para un desarrollo pormenorizado del paradigma de la economía circular, nos remitimos al apartado 1 del capítulo segundo.

La aplicación de este último principio tiene una incidencia particular en la noción de residuo. Sin abandonar las necesarias cautelas que imponen los principios de responsabilidad, prevención y cautela, el principio de economía circular ha evidenciado la necesidad de reconocer otras realidades jurídicas distintas a los tradicionales conceptos de «producto» y «residuo», en buena medida contrapuestos, para dar cabida a nociones como los «subproductos» o las «materias primas secundarias»<sup>160</sup>. Se trata, en definitiva, de garantizar la efectiva reutilización de los residuos y su reintroducción al mercado<sup>161</sup>.

Lo anterior implica, necesariamente, admitir la posibilidad de acotar la amplia noción de residuo cuando las circunstancias concurrentes evidencien que es posible, en abstracto, y probable, en concreto, reutilizar dichas materias sin riesgo ambiental y cumpliendo los requisitos establecidos al efecto<sup>162</sup>. En realidad, sostener lo contrario no solo supone un freno a la deseada circularidad de la economía, sino que resulta difícilmente justificable, tal y como tempranamente advirtieron MARTÍN MATEO y ROSA MORENO<sup>163</sup>.

- 
160. LÓPEZ-CERÓN HOYOS, C. y MORENO GRAU, M. C. (1999), «Consideraciones sobre el concepto de residuo en el derecho nacional y comunitario», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n.º 6, pp. 1783-1784, apunta tímidamente esta dualidad.
161. Una de las acciones propuestas por la Comisión en su Comunicación de 2 de diciembre de 2015, titulada «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», era, precisamente, el impulso de los mercados de materias primas secundarias partiendo de la idea de que «En una economía circular, los materiales que pueden reciclarse se reinvierten en la economía como nuevas materias primas», de forma tal que «Es posible comerciar con dichas materias primas secundarias y transportarlas exactamente igual que si se tratara de materias primas primarias procedentes de recursos extractivos tradicionales» (p. 12).
162. PERNAS GARCÍA, J. J. (2002), «Doctrina del Tribunal de Justicia...», *op. cit.*, p. 333, afirma con rotundidad la necesaria primacía de la interpretación teleológica: «La calificación de una sustancia u objeto como residuo no debe realizarse desde una interpretación restrictiva de tal concepto, sino desde el espíritu y objetivo de la Directiva 75/442, orientada hacia 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. La interpretación amplia del concepto de residuo restringe la posibilidad de utilizar directamente las sustancias o subproductos resultantes del proceso de producción como materias primas de otras producciones o como sustitutivos de productos comerciales».
163. MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J. (1998), *Nuevo ordenamiento...*, *op. cit.*, p. 34, apuntaron tempranamente la necesidad de incentivar al sector industrial al aprovechamiento de los subproductos: «(...) no tiene sentido por ejemplo que el transporte de lodos de una cerámica que carece de dispositivo para su tratamiento y traslada su maquila a otra cercana que cuenta con instalaciones adecuadas, exija el despliegue de todas las garantías exigidas para la disposición y transporte de residuos peligrosos. Tampoco es comprensible que los subproductos de decapado de una siderurgia deban cumplir con requisitos más estrictos que los que corresponderían a los líquidos que contienen. El desplazar aceites minerales usados para alimentar el proceso de combustión de una cementera o de una central térmica no supone riesgos excesivos, lo que exige precauciones concretas es controlar el funcionamiento de instalaciones especiales para su oxigenación y regeneración y devolverle al mercado con sus características primigenias».

#### 4.4. INTERPRETACIÓN CASUÍSTICA

##### A) Consideraciones previas

La jurisprudencia ha sido clara al defender, siempre y en todo caso, una interpretación circunstanciada del concepto de residuo<sup>164</sup>. El TJUE ha rehusado ofrecer respuestas generales e inmutables a las cuestiones que, a lo largo de los años, se le han ido planteado acerca de la correcta interpretación y aplicación de la noción jurídica de residuo y, en su lugar, ha respondido siempre atendiendo a las circunstancias concurrentes<sup>165</sup>.

En estas resoluciones, el TJUE ha intentado arrojar luz al concepto de residuo a través de los denominados «indicios», aunque de forma no siempre coincidente. Estos indicios hacen referencia a una serie de circunstancias que pueden ayudar a determinar si el objeto o sustancia en cuestión es o no un residuo. No obstante, como ha reconocido el Tribunal, «estos elementos no son necesariamente determinantes y la existencia real de un residuo debe verificarse a la vista del conjunto de las circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y velando porque no se menoscabe su eficacia»<sup>166</sup>.

Algunos hechos o circunstancias indiciarias pueden resultar útiles para calificar una sustancia como residuo, como, por ejemplo, el hecho de que la sustancia sea una carga para su titular<sup>167</sup>; que se someta a un procedimiento de valorización o eliminación<sup>168</sup>; que la sustancia no sea susceptible de comercializarse o de utilizarse con posterioridad en un proceso de producción<sup>169</sup>; que se trate de una sustancia incluida en la Lista Europea de Residuos<sup>170</sup>; que requiera medidas especiales de protección<sup>171</sup>; o, que tenga un impacto nocivo en el medio

---

164. Prácticamente la totalidad de las resoluciones dictadas por el TJUE en las que se aborda la noción de residuo reconocen expresamente la necesidad de que dicho cometido se realice atendiendo a las circunstancias concurrentes. Citamos por ello, únicamente, algunas de las sentencias más recientes: SSTJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 40); de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 60); de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tro-nex, § 20); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 45).

165. Idéntica postura ha asumido, como no podría ser de otro modo el Tribunal Supremo; y, como muestra de ello, puede verse su último pronunciamiento en la materia, la Sentencia de 17 de diciembre de 2024 (ROJ STS 6191/2024).

166. STJCE de 15 de junio de 2000, asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 88, entre otras.

167. STJCE de 7 de septiembre de 2004, asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle, § 46-47.

168. STJCE de 25 de junio de 1997 asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, § 46, entre otras.

169. STJCE de 18 de abril de 2002, asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 29, entre muchas otras.

170. STJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 36).

171. STJCE de 15 de junio de 2000, asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 87, entre otras.

ambiente<sup>172</sup>; entre otros. Sin embargo, como se ha preocupado de determinar el TJUE, no todas las circunstancias son útiles a estos efectos, pues dicha condición no puede depender de su valor económico<sup>173</sup>, de su inclusión en un proceso de producción<sup>174</sup>, o de cómo se le haya calificado en un contrato<sup>175</sup>, entre otras.

No obstante lo anterior, la interpretación de estos hechos o circunstancias indiciarias no se ha mantenido invariable a lo largo del tiempo. Más bien lo contrario: el TJUE ha ido matizando sus primeras interpretaciones, mucho más tajantes e influidas por el principio de prevención, precisamente para dar cabida a nuevas realidades como el fin de la condición de residuo y los subproductos, elementos clave de la circularidad de los residuos<sup>176</sup>. Si bien, de ello no cabe deducir, ni mucho menos, que el Tribunal de Justicia haya asumido una interpretación restrictiva del concepto de residuo<sup>177</sup>.

De hecho, tal y como apunta SANTAMARÍA ARINAS, no solo ha variado la interpretación que ha hecho del concepto de residuo; sino, directamente, el modo en el que lo ha aplicado: mientras que, en sus primeros pronunciamientos, el Tribunal se limitaba a identificar los indicios con mayor utilidad práctica para orientar la decisión del Juez nacional; desde la Sentencia de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 53), en ocasiones, es el propio Tribunal de Justicia quien califica la sustancia como residuo o no<sup>178</sup>.

Estos indicios, que, como hemos dicho, aluden a circunstancias tan variadas como el valor económico, la capacidad de reutilización, la composición, la nocividad, la adopción de medidas especiales de protección, el uso o destino, el sometimiento a una determinada operación de tratamiento, la utilidad o la exis-

172. STJCE de 15 de junio de 2000, asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 71, entre otras.

173. STJCE de 28 de marzo de 1990, asunto C-359-88, caso Zanetti, § 12-13.

174. STJCE de 18 de diciembre de 1997, asunto C-129/96, caso Inter-Environnement Wallonie, § 32-34.

175. STJCE de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 47).

176. REVUELTA PÉREZ, I. (2021), «Fin de la condición de residuo y economía circular en el derecho europeo», en REVUELTA PÉREZ, I. y OCHO MONZÓ, J. (Dirs.), *Economía circular y responsabilidad social*, Aranzadi Thomson-Reuters, p. 93; ALENZA GARCÍA, J. F. (2022), «Objeto y finalidad de la nueva...», *op. cit.*, p. 46; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. (2022), «La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones», *Revista de Derecho VLex*, n.º 215, p. 3; y LÓPEZ FERRO, A. (2024), «¿Residuo o producto? Un estudio sobre la regulación del fin de la condición de residuo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 146, pp. 45-46.

177. De hecho, el TJUE ha negado expresamente en reiteradas ocasiones la adopción de una noción restrictiva del concepto de residuo: Sentencias de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 40); de 1 de marzo de 2007 (asunto C-176/05, caso KVZ, § 46); de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 39), entre muchas otras.

178. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2004), «La noción comunitaria de residuo como concepto jurídico indeterminado», *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, p. 80.

tencia de una decisión deliberada en su producción, pueden ser analizados de forma agrupada, a fin de ilustrar mejor la evolución que ha experimentado la jurisprudencia del TJUE en la materia.

## **B) Primer grupo de indicios: el valor económico de la sustancia**

Las primeras resoluciones establecieron de manera rotunda que el hecho de que una sustancia o un objeto tuviera valor económico no impedía, *per se*, su consideración como residuo<sup>179</sup>. El objetivo, eminentemente preventivo, seguido por el Tribunal de Justicia en aquellos asuntos era evitar que el poseedor del residuo pudiera pretender exonerarse del régimen jurídico de los residuos amparándose en el eventual valor económico de la sustancia en cuestión<sup>180</sup>.

El TJUE ha mantenido dicha postura incluso ante circunstancias que evidenciaban dicho valor económico, como, por ejemplo, el hecho de que se tratase de sustancias objetivamente aptas para ser reutilizadas<sup>181</sup> o para utilizarse con un fin comercial determinado<sup>182</sup>; de sustancias completamente valorizadas<sup>183</sup>; de materias incluidas en listas de cotizaciones comerciales públicas o privadas<sup>184</sup>; o, de la existencia de acuerdos comerciales<sup>185</sup>. Ninguna de estas circunstancias ha sido considerada suficiente por el Tribunal de Luxemburgo para excluir de raíz la condición de residuo.

---

179. SSTJCE de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, caso Venosso, § 8-9); de 28 de marzo de 1990 (asunto C-359-88, caso Zanetti, § 12-13); de 10 de mayo de 1995 (asunto C-58/95, caso Comisión c. República Federal de Alemania, § 22); de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, § 47); de 18 de diciembre de 1997 (asunto C-129/96, caso Inter-Environnement Wallonie, § 31); de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 65), de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 29); y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 40).

180. FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997), «El marco jurídico comunitario en materia de residuos», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 153, p. 46, explica brillantemente que la inclusión en el concepto de residuo de sustancias susceptibles de reutilización económica «(...) es la única que garantiza el efectivo funcionamiento del sistema de control establecido (...), pues si su aplicación se supedita a la intención que subyace en una operación gestión o, incluso, a una virtual reincorporación de la cosa abandonada al circuito económico, el sistema podría ser soslayado con absoluta facilidad».

181. STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 44-46).

182. STJUE de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 28).

183. La STJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 94) afirma que «aun cuando un residuo haya sido objeto de una operación de valorización completa que tenga como consecuencia que la sustancia que se trata haya adquirido las mismas propiedades y características que una materia prima, dicha sustancia puede ser considerada como un residuo si, conforme a la definición del art. 1, letra a), de la Directiva, su poseedor se desprende de la misma o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ella».

184. STJCE de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, § 54).

185. STJCE de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 47).

En la actualidad, a pesar de seguir reconociendo que el valor económico de una sustancia u objeto no puede excluir automáticamente la condición de residuo —y ello precisamente por las nefastas consecuencias ambientales que podría suponer—, el Tribunal apunta a la conveniencia de determinar si la sustancia en cuestión le supone una carga o una utilidad a su poseedor. Si la sustancia le supone una carga a su poseedor, este tendrá incentivos para deshacerse de ella, incluso sin respetar las exigencias medioambientales establecidas al efecto, y precisamente por ello cabría entender que se está ante un residuo del cual su poseedor quiere desprenderse<sup>186</sup>. Por el contrario, si la sustancia aún tiene utilidad para su poseedor, este puede verse incitado a explotarla económicamente, pero únicamente cabría excluir la condición de residuo cuando dicha explotación económica fuera segura, no meramente hipotética y cumplierse determinadas cautelas.

### C) Segundo grupo de indicios: la peligrosidad de la sustancia

El carácter nocivo o inocuo de una determinada sustancia no permite determinar de manera automática su condición o no de residuo, aunque sí puede constituir un indicio útil<sup>187</sup>. De igual forma, el hecho de que, debido a su potencial peligrosidad, sea necesario adoptar medidas especiales de protección constituye otro importante indicio de que la sustancia es un residuo<sup>188</sup>.

Lo anterior podría llevarnos a pensar que la composición de una determinada sustancia o de un objeto también puede resultar útil a la hora de determinar si estamos o no ante un residuo<sup>189</sup>. Sin embargo, conviene ser cautos en este punto. No podemos dejar de destacar que el hecho de que un producto sea natural, en contraposición con otro que sea artificial, no permite negar que se trate de un residuo, como ocurre, por ejemplo, con los residuos mineros<sup>190</sup>. Y, al contrario, ocurre lo mismo: el hecho de que una sustancia sea tóxica no implica que

186. STJCE de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle, § 46-47).

187. SSTJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 71); de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 47); de 7 de octubre de 2004 (asunto C-103-2, caso Comisión c. República Italiana, § 62); y de 1 de marzo de 2007 (asunto C-176/05, caso KVZ, § 53-60); así como la STJUE de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 47).

188. SSTJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 87); y de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 43); así como SSTJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 41); y de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 66 y 74).

189. De hecho, la STJUE de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 32) reconoce que «La composición de un material y el peligro que entraña para el medio ambiente y la salud humana son factores importantes para determinar si constituye o no un residuo».

190. El artículo 3.7.c) del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras define los residuos mineros como «aquellos residuos sólidos o aquellos

sea un residuo<sup>191</sup>, como ocurre con los productos fitosanitarios, que son productos hasta que su titular se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse de ellos.

En este sentido, conviene traer a colación el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, cuyo objetivo es garantizar la protección de la salud humana y el medio ambiente frente al riesgo que puede conllevar la fabricación, comercialización y uso de sustancias y mezclas químicas (artículo 1). Estas sustancias, preparados o artículos, definidos en el artículo 3 del Reglamento REACH, no constituyen residuos en el sentido de la Directiva 2008/98/CE, por vedarlo expresamente el artículo 2.2 del citado Reglamento REACH. De hecho, tal y como se desprende de la STJUE de 7 de marzo de 2013 (asunto C-358/11, caso Lapin, § 64), el Reglamento REACH puede ser útil para determinar cuándo una sustancia ha dejado de ser un residuo<sup>192</sup>, por ejemplo, en el supuesto de que, tras la correspondiente operación de valorización de un residuo peligroso, este cumpla las condiciones exhaustivas de comercialización que se prevén en su Anexo XVII.

La opinión social que pueda merecer una determinada sustancia, por ejemplo, como consecuencia de sus carácter nocivo o potencialmente peligroso, también es un indicio que debe sopesarse con cautela. Es en cierto modo lógico que las sustancias u objetos peligrosos o nocivos desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente merezcan una opinión social negativa. Partiendo de esta premisa, podría asumirse que la opinión social puede ser también un indicio a tener en cuenta a la hora de pronunciarse sobre la existencia de un residuo. Sin embargo, esta postura no está exenta de críticas, pues supone introducir un grado de subjetividad importante en este análisis, lo que, sin duda, ha llevado al TJUE a sostener que, aunque en algunos supuestos puede ser un indicio útil, no es en modo alguno un criterio determinante.

---

lodos que quedan tras la investigación y aprovechamiento de un recurso geológico, tales como son los estériles de mina, gangas del todo uno, rechazos, subproductos abandonados y las colas de proceso e incluso la tierra vegetal y cobertera en determinadas condiciones, siempre que constituyan residuos».

191. La STJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 66), de razona lo siguiente: «Efectivamente, el impacto del tratamiento de dicha sustancia sobre el medio ambiente carece de incidencia sobre su calificación como residuo. Un combustible ordinario puede ser quemado infringiendo las normas medioambientales sin convertirse, no obstante, en un residuo, en tanto que las sustancias de las que alguien se desprende pueden valorizarse como combustible de una forma responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical, sin perder su calificación de residuos».
192. HERNÁNDEZ LOZANO, L. Á. (2014), «El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria (fin de la condición de residuo) y su relación con el REACH», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 32, p. 30; y DE SADELEER, N. (2016), *Droit des déchets de l'UE...*, *op. cit.*, p. 264.

## D) Tercer grupo de indicios: el destino o uso de la sustancia

El uso o destino que le da el poseedor de una determinada sustancia es un importante indicio para determinar si este está desprendiéndose de ese objeto o tiene intención u obligación de hacerlo.

Inicialmente, el TJUE afirmó que el hecho de que una sustancia se sometiera a una operación de tratamiento, tanto de valorización<sup>193</sup> como de eliminación<sup>194</sup>, implicaba que se trataba de un residuo y que, por tanto, debía someterse a ese régimen jurídico<sup>195</sup>. Esta postura fue apoyada por un importante sector doctrinal<sup>196</sup>.

No obstante, esta jurisprudencia fue posteriormente matizada. El Tribunal negó que el sometimiento de una sustancia a un proceso de valorización o eliminación supusiese necesariamente que se trataba de un residuo<sup>197</sup>, aunque sí era un importante indicio a tener en cuenta<sup>198</sup>.

193. El artículo 2.bb) LRSCEC que define el concepto de valorización como «cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general»; remitiéndose al Anexo II para una lista no exhaustiva de operaciones de valorización. No obstante, para una descripción más detallada de la noción de «valorización de residuos» nos remitimos al apartado 3.2 del capítulo segundo.

194. El artículo 2.1) LRSCEC define la eliminación por exclusión, como cualquier operación de tratamiento de residuos distinta de la valorización. En concreto, el precepto considera eliminación a «cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o materiales, siempre que estos no superen el 50 % en peso del residuo tratado, o el aprovechamiento de energía»; remitiéndose al Anexo III para una lista ejemplificativa de operaciones de eliminación.

195. Así se expresó, por primera vez, la Sentencia del TJUE de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, § 53) al referirse a operaciones como la neutralización de una sustancia para hacerla inocua, la descarga de materiales en depresiones de terrenos para terraplenar, la incineración o la trituración. De hecho, la citada Sentencia remite a las Conclusiones del Abogado General Jacobs en las que se afirma tajantemente que «cualquier sustancia destinada a la eliminación o a la valorización está sujeta a las normas en materia de residuos» (§ 60-61).

196. HANNEQUART, J. P. (1996), *El Derecho comunitario en materia...*, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

197. En la Sentencia de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 47-51), sobre los LUWA-bottoms y las virutas de madera, el Tribunal afirmó que «el hecho de que, en los citados Anexos, se describan métodos de eliminación o valorización de residuos no implica necesariamente que cualquier sustancia tratada según uno de los citados métodos deba considerarse residuo»; añadiendo que «si bien las descripciones de algunos de estos métodos hacen referencia expresa a los residuos, otras, sin embargo, se hallan formuladas en términos más abstractos, de forma que pueden aplicarse a materias primas que no son residuos» como era el caso de la «Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía» (previsto en el punto R01 del Anexo II LRSCEC).

198. En esa misma Sentencia de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 64-69), el Tribunal concluyó que el método de tratamiento

Esta es precisamente la postura que se ha mantenido en la jurisprudencia europea<sup>199</sup>, que aboga por un análisis de las circunstancias concurrentes y niega que destinar una sustancia a una operación de valorización o de eliminación suponga necesariamente que su poseedor se está desprendiendo de ella<sup>200</sup>. Los listados, previstos en los Anexos II (Operaciones de valorización) y III (Operaciones de eliminación) LRSCEC, en ocasiones, se encuentran definidos en términos excesivamente amplios, por lo que la postura anterior fomentaría la adopción de un concepto de residuo excesivamente amplio<sup>201</sup> y, a la postre, haría depender el concepto de residuo de las nociones de valorización y eliminación<sup>202</sup>.

Lo cierto es que, desde esta perspectiva, el TJUE ha ido analizando determinadas acciones, como, por ejemplo, el almacenamiento<sup>203</sup>, atendiendo a las circunstancias concurrentes a fin de determinar si un poseedor que almacena una sustancia se está o no desprendiendo de ella. Sin perjuicio de unas primeras vacilaciones<sup>204</sup>, el TJUE acabó concluyendo que para determinar cuándo un depósito o almacenamiento de sustancias puede, en realidad, evidenciar una acción o

---

de la sustancia era un mero indicio que, por sí mismo, «no resulta determinante en orden a su calificación o no como residuo», aunque unido a otras circunstancias sí puede ser un dato «que permita acreditar la existencia de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de la sustancia».

199. SSTJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 27); de 1 de marzo de 2007 (asunto C-176/05, caso KVZ, § 52); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-194/05, caso Comisión c. República Italiana, § 36; asunto C-195/05, caso Comisión c. República Italiana, § 37-38; y asunto C-263/05, caso Comisión c. República Italiana, § 42-45). En el mismo sentido: SSTJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 42); de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 64); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 48).
200. El TJUE ha negado que el hecho de que una sustancia se destine a una operación de eliminación suponga, *per se*, que su titular se desprende de ella, incluso en el supuesto de que esta operación sea el único uso admisible (STJCE de 18 de abril de 2002, asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 71). La STJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 86) afirmó que, en todo caso, se trataba de un indicio: «Esta circunstancia inducirá a pensar que el poseedor de la sustancia la ha adquirido con la única finalidad de desprenderse de ella bien porque así lo desea, bien porque tiene la obligación de hacerlo, por ejemplo, en virtud de un acuerdo con el productor de la sustancia o con otro poseedor».
201. PERNAS GARCÍA, J. J. (2002), «Doctrina del Tribunal de Justicia...», *op. cit.*, p. 324.
202. STJCE de 11 de noviembre de 2004 asunto C-457/02, caso, Niselli, § 35-40).
203. La STJCE de 5 de octubre de 1999 (asuntos acumulados C-175/98 y C-177/98, caso Lirussi y Bizzaro, § 42-46) tuvo ocasión de pronunciarse, por ejemplo, sobre la distinción entre almacenamiento previo y almacenamiento temporal, así como sobre las consecuencias jurídicas que derivan de esa diferente calificación. El primero constituye una operación preparatoria cronológicamente anterior a la operación de valorización o eliminación *stricto sensu*, pero parte integrante de la misma. El segundo, por su parte, se refiere al almacenamiento en el lugar de producción a la espera de su recogida y no integra la operación de valorización o eliminación, al estar expresamente excluida en los puntos R13 del Anexo II y D15 del Anexo III LRSCEC.
204. Inicialmente, el Tribunal negó que circunstancias como el tiempo, lugar y condiciones de almacenamiento tuvieran incidencia alguna a la hora de determinar si el almacenamiento era o no una forma de desprenderse de la sustancia. La STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto

intención de desprenderse de ellas, es necesario atender a las condiciones en que se produce dicho almacenamiento y, sobre todo, a su duración<sup>205</sup>.

Lo mismo ha hecho, por ejemplo, con el abandono de residuos. El TJUE se ha esforzado en diferenciar el abandono, vertido o eliminación incontrolada de las operaciones de eliminación, precisamente porque las primeras se producen sin garantizar el debido respeto al medio ambiente y sin observar los requisitos y procedimientos establecidos al efecto<sup>206</sup>. De hecho, para garantizar la aplicación del régimen de responsabilidades propia del Derecho de los residuos, el Tribunal ha entendido que tanto el abandono consciente como el involuntario o accidental equivalen a desprenderse de la sustancia en cuestión<sup>207</sup>. Esto supone que la sustancia abandonada se considera un residuo a todos los efectos.

Incluso el TJUE se ha planteado la posibilidad de que una devolución comercial pueda esconder, en realidad, una acción o intención de desechar una sustancia<sup>208</sup>. *A priori*, una devolución comercial de un objeto que se encuentra en perfecto estado por no ser conforme a las especificaciones comerciales pactadas<sup>209</sup> o por responder a una variación de la gama de productos del comerciante<sup>210</sup>, en la que se pretende una devolución del precio al amparo de una cláusula contractual, no supone desechar el bien en cuestión<sup>211</sup>. Sin embargo,

---

C-9/00, caso Palin Granit, § 42) afirma que «el lugar de almacenamiento de la ganga, tanto si se encuentra en el lugar de extracción, como en un terreno próximo o más lejos, no incide en la calificación como residuo de dicha ganga. De igual manera, las condiciones y la duración del almacenamiento de los materiales no proporcionan, por sí mismas, ninguna indicación sobre el valor que la empresa les otorga ni sobre las ventajas que podrá obtener de ellos. Tampoco permiten determinar si el poseedor de los materiales desea desprenderse de ellos o no».

205. En la Sentencia de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 53-57), el TJUE matizó su doctrina anterior enfatizando la importancia de que el almacenamiento se produzca durante el tiempo estrictamente necesario y garantizándose en todo momento la ausencia de riesgos para el medio ambiente.

206. STJCE de 11 de noviembre de 2004 asunto C-457/02, caso Niselli, § 50).

207. SSTJCE de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle, § 48-50); de 10 de mayo de 2007 (asunto C-252/05, caso Thames Water Utilities, § 28); y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 55-63).

208. STJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 43).

209. STJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 46).

210. STJUE de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 32-34).

211. La STJUE de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 34) afirma que «en lo referente a los aparatos electrónicos devueltos al amparo de la garantía del producto, procede señalar que una operación de devolución realizada de conformidad con una cláusula contractual y como contraprestación al reembolso del precio de compra no equivale a desprenderse del producto. En efecto, cuando un consumidor realiza tal devolución del bien no conforme a fin de obtener el reembolso en virtud de la garantía asociada al contrato de venta de dicho bien, no puede considerarse que el referido consumidor ha pretendido realizar una operación de eliminación o de valorización de un bien del que pretendía “desprenderse”, en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2008/98».

es posible que las particulares circunstancias del caso evidencien la intención del poseedor de desprenderse de las sustancias —o de parte de ellas—, como, por ejemplo, que los materiales no sean aptos para el uso al que estaban inicialmente destinados; que sean defectuosos y deban ser reparados; o, que no se encuentren embalados ni sean objeto de ninguna protección durante su transporte<sup>212</sup>.

#### **E) Cuarto grupo de indicios: la producción intencionada o involuntaria de la sustancia**

En la mayoría de los procesos productivos, junto al producto principal, se obtienen otras sustancias, algunas de las cuales no son deliberadamente buscadas por el productor. La determinación de si esas otras sustancias deben considerarse residuos o no ha ocasionado no pocos problemas, hasta el punto de que la Comisión decidió aprobar una Comunicación interpretativa para ofrecer directrices a los operadores jurídicos y económicos que permitieran distinguir ambos conceptos<sup>213</sup>.

En la terminología de la Comunicación, el término «residuo de producción» se utiliza para designar a aquellos materiales «que no se producen deliberadamente en un proceso de producción» y que merecerán la consideración de residuo cuando cumplan con la definición legalmente establecida y, en caso contrario, serán subproductos<sup>214</sup>.

Pues bien, inicialmente, el TJUE se limitó a afirmar que el simple hecho de que una sustancia fuera consecuencia de un determinado proceso de producción no suponía indefectiblemente que se tratase de un producto y, por ende, no impedía que fuera considerada residuo<sup>215</sup>. Sin embargo, esta postura fue posteriormente matizada, precisamente para dar carta de naturaleza a los subproductos, en clara aplicación del principio de economía circular<sup>216</sup>.

---

212. ORONDO IGLESIAS, A. (2023), «Traslado de residuos o de productos. La relevancia para cerrar el círculo», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 104-105, Iustel, p. 61, analiza este pronunciamiento y concluye que «la resolución impone de facto dos obligaciones concretas a todos estos operadores en poder de aparatos devueltos o defectuosos si no quieren que se les aplique la estricta regulación en materia de residuo: el deber de comprobar que la reutilización es cierta, adoptando los controles y medidas que lo garantizan; y el deber de mantenerlos embalados (y cabría entender que también almacenados) debidamente para evitar que puedan perder su funcionalidad original».

213. Comunicación de la Comisión, de 21 de febrero de 2007, interpretativa sobre los conceptos de residuo y subproducto, sobre la que volveremos más adelante.

214. La definición y el régimen jurídico propio de los subproductos se abordará en el apartado 5 del presente capítulo, al cual nos remitimos.

215. SSTJCE de 18 de diciembre de 1997 (asunto C-129/96, caso Inter-Environnement Wallonie, § 32-34); y de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 83-85).

216. La STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 32-39) matiza la anterior doctrina en los siguientes términos: «(...) resulta que la ganga procedente de la extrac-

Desde entonces, la jurisprudencia apunta a la necesidad de que exista certeza de que el poseedor de la sustancia va a reutilizarla<sup>217</sup>, y no una mera posibilidad o probabilidad de reutilización. Lo que solo ocurrirá cuando la sustancia en cuestión mantenga su valor o interés económico y no constituya una carga<sup>218</sup>.

Este indicio ha sido concretado por la jurisprudencia del TJUE, en un intento de arrojar luz sobre la cuestión<sup>219</sup>. Podemos entender que existe cierta seguridad en que el poseedor de la sustancia va a reutilizarla cuando dicha reutilización sea (i) segura; (ii) sin transformación previa; (iii) sin solución de continuidad del proceso de producción; y (iv) legal. Cumplidos estos requisitos, es posible sostener que el poseedor va a reutilizar la sustancia y, por tanto, que se está ante

---

ción, que no es la producción principalmente perseguida por el que explota una cantera de granito, está incluida, en principio, en la categoría de los “residuos de extracción y preparación de materias primas” que figura en el epígrafe Q 11 del anexo I de la Directiva 75/442. A esta interpretación podría oponerse el argumento de que un bien, un material o una materia prima que resulta de un proceso de fabricación o de extracción que no está destinado principalmente a producirlo puede constituir no un residuo, sino un subproducto, del que la empresa desea “desprenderse”, a efectos del artículo 1, letra a), párrafo primero, de la Directiva 75/442, pero que tiene la intención de explotar o comercializar en circunstancias que le sean ventajosas, en un proceso ulterior, sin operación de transformación previa. Esta interpretación no es contraria a los objetivos de la Directiva 75/442. En efecto, no hay nada que justifique la aplicación de las disposiciones de esta Directiva, cuya finalidad consiste en regular la eliminación o valorización de los residuos, a bienes, materiales o materias primas que tienen económicamente el valor de productos, con independencia de cualquier transformación, y que, como tales, están sometidos a la legislación aplicable a dichos productos. No obstante, habida cuenta de la obligación, recordada en el apartado 23 de la presente sentencia, de interpretar de forma amplia el concepto de residuos, para limitar los inconvenientes o molestias inherentes a su condición, hay que limitar 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 solo posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción».

217. SSTJCE de 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/01, caso AvestaPolarit, § 37-43); de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle, § 46-47); de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, caso Niselli, § 41-53); de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, § 57-74; y asunto C-416/02, caso Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, § 86-104); de 1 de marzo de 2007 (asunto C-176/05, caso KVZ, § 54); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-194/05, caso Comisión c. República Italiana, § 34-35, 38-40 y 45-53; asunto C-195/05, caso Comisión c. República Italiana, § 39-41 y 44-52; y asunto C-263/05, caso Comisión c. República Italiana, § 37-39 y 48-50); y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 41-48).
218. La existencia de interés económico no puede vincularse únicamente al hecho de que la sustancia tenga valor económico por sí misma; sino que debe tenerse en cuenta otras circunstancias como su aptitud técnica, la existencia de mercado suficiente o su legal comercialización, entre otras.
219. Estos criterios o condiciones que, como apunta SERRANO PAREDES, O. (2009), «La plasmación de criterios jurisprudenciales en la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 16, p. 148, son de construcción jurisprudencial, se encuentran actualmente positivizados en el artículo 4.1 LRSCEC, sobre el que volveremos más adelante.

un residuo de producción debe considerarse como subproducto y no como residuo.

Este criterio se mantiene en la jurisprudencia más reciente del TJUE<sup>220</sup>, aunque sin que, en ningún caso, se restrinja sobremanera el concepto de residuo excluyendo sustancias y objetos sobre los que no exista una intención real y efectiva de ser reutilizados.

## **F) Consideración final**

La jurisprudencia analizada evidencia que el concepto de residuo es un concepto eminentemente jurisprudencial<sup>221</sup>. La vaguedad de los términos en los que se expresa aboca necesariamente a que sean los tribunales quienes, caso a caso, otorguen la condición de residuo a determinadas sustancias en unas circunstancias concretas.

Tal y como se ha evidenciado, es posible extraer de esa jurisprudencia determinados criterios que pueden ayudar a los operadores jurídicos a interpretar y aplicar este concepto. Sin embargo, esa jurisprudencia no se ha mantenido estanca o ajena a los cambios socioeconómicos que se han venido produciendo y, precisamente por ello, se advierte una cierta evolución en el modo en el que el Tribunal de Justicia ha interpretado los llamados «indicios» y que, a la postre, ha conducido a una aplicación casuística del concepto de residuo. Se impone, de esta manera, la primacía de las decisiones *ad casum*, por encima de cualesquiera indicios o criterios de pretendida vocación general.

Todo ello nos conduce a sostener la posibilidad de que una misma sustancia sea considerada producto en determinadas circunstancias y residuo en otras. La interpretación y aplicación del concepto de residuo se configura como una potestad en la que existe un elevado margen de apreciación<sup>222</sup>, que incluso ha merecido la condición, para algún autor, de concepto jurídico indeterminado<sup>223</sup>. En realidad, la construcción de un concepto eminentemente casuístico, donde el contexto tiene una función determinante, lleva indefectiblemente al reconocimiento de un elevado margen de apreciación, lo que tiene indudables consecuencias, por ejemplo, a la hora de revisar, en sede de control judicial, la calificación otorgada por la Administración<sup>224</sup>.

220. SSTJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 44-52); de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 52-54); de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 22-24); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 49-52).

221. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2004), «La noción comunitaria de residuo...», *op. cit.*, pp. 78-84; y SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2007), *Régimen jurídico de la producción...*, *op. cit.*, p. 58.

222. Esta idea ya fue apuntada por SERRANO PAREDES, O. (2004), «Aportaciones recientes de la jurisprudencia...», *op. cit.*, p. 137.

223. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2004), «La noción comunitaria de residuo...», *op. cit.*, p. 85.

224. Esta cuestión se abordará más adelante, en el apartado 7.2 del capítulo tercero.

#### 4.5. INTERPRETACIÓN AMPLIA

La jurisprudencia del TJUE ha propugnado unánimemente una interpretación amplia del concepto de residuo<sup>225</sup>. No solo ha negado expresamente la posibilidad de adoptar una interpretación restrictiva<sup>226</sup>; sino que, a mayor abundamiento, ha defendido que cualesquiera excepciones al concepto de residuo deben ser analizadas con extrema cautela<sup>227</sup>.

En realidad, la adopción de una interpretación y aplicación casuística del concepto de residuo está en plena sintonía con lo aquí expuesto. Si el TJUE es reticente —tal y como se ha advertido— a establecer criterios generales que permitan discernir de manera cuasi automática cuando se está ante un producto o un subproducto y cuando se está ante un residuo es, precisamente, para evitar que, a través de esos criterios y reglas generales, pueda constreñirse la noción de residuo, exceptuando sustancias que debieran quedar bajo el paraguas de esta noción.

La idea que subyace a todo esto no es otra que el principio de prevención. Una interpretación amplia del concepto de residuo impide que sustancias contaminantes puedan, ante la duda de cuál es la intención de su poseedor, ser manipuladas sin respetar las cautelas mínimas que impone el Derecho de residuos para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas.

Sin embargo, lo anterior no debe llevarnos en un exceso de celo a calificar como residuos aquellas sustancias inocuas, completamente valorizadas y sobre

225. SSTJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palín Granit, § 36); de 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/01, caso AvestaPolarit, § 36); de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, caso Niselli, § 45); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-194/05, caso Comisión c. República Italiana, § 46); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-195/05, caso Comisión c. República Italiana, § 46); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-263/05, caso Comisión c. República Italiana, § 50); y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 44). En el mismo sentido: SSTJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, § 53); de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 24); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 52).

226. SSTJCE de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO Chemie Nederland, § 40); de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palín Granit, § 23); de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle, § 45); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-194/05, caso Comisión c. República Italiana, § 33); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-195/05, caso Comisión c. República Italiana, § 35); de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-263/05, caso Comisión c. República Italiana, § 33); de 10 de mayo de 2007 (asunto C-252/05, caso Thames Water Utilities, § 27); y de 24 de junio de 2008 (asunto C-188/07, caso Commune de Mesquer, § 39). En el mismo sentido: SSTJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Donal Brady, § 39); de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, § 38); de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 32); de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 18); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 43).

227. Por ejemplo, SSTJCE de 1 de marzo de 2007, asunto C-176/05, caso KVZ, § 45-46.

las que existe certeza en torno a su posterior reutilización, como ocurre con las materias primas secundarias. Dicha extensión desmedida de la noción de residuo no solo resulta difícilmente justificable desde la óptica del derecho de propiedad (artículo 33 CE) y de la libertad de empresa (artículo 38 CE); sino, incluso, también desde un punto de vista medioambiental (artículo 45 CE). Como apunta REVUELTA PÉREZ, la jerarquía de opciones puede verse soslayada si se desincentiva la posibilidad de que los operadores reintroduzcan al mercado dichas sustancias inocuas completamente valorizadas, que, en tal caso, quedarían abocadas a su eliminación<sup>228</sup>.

## **5. UNA FIGURA AFÍN: LOS SUBPRODUCTOS**

### **5.1. ORIGEN JURISPRUDENCIAL: LA DISTINCIÓN INICIAL ENTRE «RESIDUO» Y «RESIDUO DE PRODUCCIÓN»**

La jurisprudencia inicial que interpretó el concepto de residuo propició, tal y como hemos expuesto, el desarrollo de una noción amplia<sup>229</sup>, fuertemente influenciada por el principio de prevención. Sin duda, la finalidad perseguida era bien loable, pues se pretendía evitar espacios exentos de responsabilidad en los que un sujeto pudiera deshacerse de un residuo sin respetar unas cautelas medioambientales mínimas.

Sin embargo, pronto se empezaron a advertir los efectos adversos que subyacían a esta desbordante noción de residuo. El establecimiento de una noción de residuo excesivamente amplia implicaba que determinadas sustancias o materiales fueran asimiladas a los residuos, a pesar de no merecer, en puridad, tal condición. Y decimos que, en puridad, no la merecían, no solo porque su titular no quisiese desprenderse de ellas; sino porque, en realidad no existía ninguna razón medioambiental que justificase forzar a su poseedor a deshacerse de dichas sustancias. Una cosa es someter a determinadas cautelas ambientales a aquellas sustancias que han sido desechadas por sus titulares, bien por su propia decisión bien por cumplir una obligación legal; y, otra muy distinta es

---

228. Como afirma REVUELTA PÉREZ, I. (2021), «Fin de la condición de residuo y economía...», *op. cit.* p. 99: «En los últimos años se ha puesto de manifiesto, no obstante, que una interpretación excesivamente amplia del concepto de residuo podía, en algunos casos, menoscabar la aplicación de la jerarquía de gestión del Derecho europeo pues considerar como tales sustancias obtenidas en procesos industriales que pueden usarse directamente para otras actividades; o, materiales recuperados (reciclado), favorece su eliminación —peor opción de gestión— pues disuade a los operadores económicos de elegir la reutilización o la valorización, por las restricciones que conlleva el estatus de residuo. En suma, dicha interpretación no siempre beneficia la protección ambiental».

229. SSTJCE de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, caso Venosso, § 8-9); de 28 de marzo de 1990 (asunto C-359-88, caso Zanetti, § 12-13); de 10 de mayo de 1995 (asunto C-58/95, caso Comisión c. República Federal de Alemania, § 22); de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, § 47); y de 18 de diciembre de 1997 (asunto C-129/96, caso Inter-Environnement Wallonie, § 31).

forzar al titular de una sustancia que es ambiental y técnicamente idónea para ser reutilizada y que, además, tiene un valor económico reconocido, a estar y pasar por todas limitaciones que establece el Derecho de residuos.

El problema, claro está, es que la línea divisoria entre ambas realidades es de todo menos clara. Sin embargo, entendemos que dicha innegable complejidad no puede usarse como pretexto para extender el ámbito de aplicación del Derecho de residuos a sustancias y materiales que, en realidad, no son residuos. Admitir lo anterior no solo supondría, como hemos notado, una restricción al derecho de propiedad (artículo 33 CE) y de libertad de empresa (artículo 38 CE) difícilmente justificable desde la óptica del principio de proporcionalidad; sino que, a mayor abundamiento, perpetuaría una manifiesta infrutilización de los (escasos) recursos de que disponemos, ahondando en una consabida pérdida de competitividad.

Sobre la base de estas ideas, el Tribunal de Justicia reconoció, a principios de los 2000, que, en determinados casos, no resultaba justificado someter a las restrictivas normas de gestión de residuos a sustancias resultantes de procesos de fabricación que, a pesar de haber sido obtenidos de forma involuntaria, tenían valor económico por sí mismos y su utilización no planteaba ningún riesgo de carácter medioambiental o para la salud humana. Fue, precisamente, la Sentencia de 15 de junio de 2000 (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, caso ARCO, § 75-85), donde, por primera vez, el Tribunal de Justicia reconoció que, en determinadas circunstancias, resultaba excesivo someter al régimen jurídico de los residuos a sustancias que, pese a ser el resultado inintencionado de un determinado proceso de producción, podían ser objeto de explotación económica sin transformación previa. Surgía de esta manera la noción de «residuo de producción».

El Tribunal de Justicia acuñó la noción de «residuo de producción» para designar a aquellas sustancias y materiales resultantes de un proceso de producción determinado que, pese a no haber sido producidos de forma intencionada, tenían valor económico, al poder ser objeto de explotación económica sin ningún tipo de transformación o tratamiento previo; y, por tanto, existía un potencial interés de su poseedor en comercializarlos. Esta categoría se configuraba como un concepto a caballo entre las nociones de «residuo» y de «subproducto».

¿De qué dependía entonces que un residuo de producción se considerase finalmente como un residuo o como un subproducto? Según el Tribunal de Justicia, la cuestión fundamental era determinar si dicho residuo de producción iba a ser objeto de reutilización efectiva, segura, sin transformación previa y sin solución de continuidad. En caso afirmativo, el residuo de producción debía considerarse un subproducto y, en consecuencia, se encontraba extramuros del Derecho de residuos.

Esta doctrina fue, poco a poco, desarrollándose con ocasión de otras resoluciones en las que el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre la calificación jurídica de sustancias tan variadas como la ganga resultante de la explotación de una cantera<sup>230</sup>, la ganga y arena resultantes de actividades mineras<sup>231</sup>, el coque de petróleo<sup>232</sup>, la chatarra<sup>233</sup> o los purines y cadáveres de animales<sup>234</sup>.

La noción de «residuo de producción» tuvo su utilidad en la génesis jurisprudencial del concepto de subproducto, permitiéndole apuntar al Tribunal de Justicia que el producto principal de un proceso de producción<sup>235</sup> no era el único que podía ser útil económicamente para su productor. En efecto, era totalmente posible que, junto a este, hubiese también otras sustancias que, a pesar de no ser el resultado de una decisión de producción y haberse originado de forma accidental, tuviesen potencial económico.

Pues bien, siendo innegable, en origen, la utilidad del término, entendemos que, en la actualidad, su valor debe ser matizado, máxime cuando el concepto de subproducto se encuentra ya completamente positivizado. Entendemos que las sustancias no son «en esencia» residuos o no; sino que son las circunstancias concretas las que determinan si existe, en efecto, una acción, intención u obligación de desprenderse y, por tanto, nos encontramos frente a un residuo<sup>236</sup>. De igual modo, son las circunstancias concurrentes las que determinan si un material va a ser reutilizado de forma efectiva, segura, sin transformación previa y sin solución de continuidad; y, por ende, estamos ante un subproducto. Los conceptos de residuo y subproducto constituyen dos nociones mutuamente excluyentes<sup>237</sup>, lo que determina que pierda fuerza un concepto como el de «residuo de producción», que aúna ambas realidades en un plano descriptivo

---

230. STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit § 39).

231. STJCE de 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/01, caso AvestaPolarit, § 36-39).

232. ATJCE de 17 de noviembre de 2004 (asunto C-235/02, caso Saetti, § 45-46).

233. STJCE de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, caso Niselli, § 52).

234. SSTJCE de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, § 65; y asunto C-416/02, caso Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, § 94).

235. La STJCE de 15 de enero de 2004 (asunto C-235/02, caso Saetti, § 45) calificó como producto aquellas sustancias cuya producción es «el resultado de una opción técnica».

236. Tal y como hemos expuesto *ut supra*, la jurisprudencia apoya unánimemente esta postura: entre muchas otras, SSTJUE de 12 de diciembre de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Nederland, § 40); de 14 de marzo de 2019 (asunto C-399/17, caso Comisión c. República Checa, § 60); de 4 de julio de 2019 (asunto C-624/17, caso Tronex, § 20); y de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi Austria Produktions-GmbH, § 45).

237. La STJUE de 14 de octubre de 2020 (asunto C-629/19, caso Sappi, § 24 y 71) lo recuerda en términos meridianamente claros: «la concurrencia de los criterios para calificar a una sustancia de “subproducto” supone que no existe ningún residuo» y «la condición de “subproducto” y la condición de “residuo” se excluyen mutuamente». Y, en idéntico sentido se pronuncia la más reciente STJUE dictada en la materia, de fecha 17 de noviembre de 2022 (asunto C-238/21, caso Porr Bau, §44).

eminentemente teórico, alejado de las circunstancias concurrentes que, una vez analizadas, determinarán la efectiva adscripción de la sustancia a la categoría de residuo o de subproducto.

## 5.2. LOS SUBPRODUCTOS COMO CONCEPTO ORIGINARIAMENTE JURISPRUDENCIAL

El surgimiento del concepto de subproducto se debe, sin duda alguna, a la labor del Tribunal de Justicia, que fue quien, desde un primer momento, delimitó su noción en torno a cuatro condiciones que fueron posteriormente asumidas por el legislador comunitario y nacional y, de hecho, perviven en la actualidad<sup>238</sup>.

De manera aproximada, podemos definir los subproductos como aquellas sustancias o materias que, originándose involuntariamente en un determinado proceso productivo<sup>239</sup>, tienen valor económico por sí mismas, es decir, sin necesidad de ser objeto de un proceso previo de tratamiento o transformación. Pero, para evitar que los productores de residuos pudieran verse tentados a hacer pasar por subproductos lo que, en realidad, no son más que residuos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia determinó la necesidad de que dicha posterior utilización cumpliera una serie de exigencias, que de forma cumulativa vendrían a evidenciar que el poseedor no está desprendiéndose de las sustancias, sino explotándolas económicamente.

Estas exigencias son las siguientes:

- La utilización posterior debe ser efectiva y segura, en el sentido de que no basta con que la reutilización de la sustancia sea meramente posible, sino que esta debe ser segura o certera. Dicha seguridad debe manifestarse, tanto en términos generales, por ejemplo, porque se trate de una sustancia con valor económico para la que exista mercado o demanda<sup>240</sup>; como en términos concretos, por ejemplo, porque se

238. SERRANO PAREDES, O. (2009), «La plasmación de criterios jurisprudenciales...»; *op. cit.*, pp. 148-149.

239. El concepto de subproducto excluye los residuos de consumo, ya que estos no pueden ser reutilizados sin solución de continuidad del proceso de producción. No podemos obviar que, en dichos casos, hablamos de productos que ya han sido puestos a disposición del consumidor y, de hecho, han salido del proceso de producción como productos finales. Sin embargo, esto no significa —ni mucho menos— que los residuos de consumo no puedan ser reutilizables. Véase al respecto la STJCE de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, caso Niselli, § 48) («esta última interpretación 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»).

240. La STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit § 32-39), tras reconocer que «no hay nada que justifique la aplicación de las disposiciones de esta Directiva (...) a bienes, materiales o materias primas que tienen económicamente el valor de productos», exigió limitar este argumento a «las situaciones en las que la reutilización de un bien, mate-

ofrezcan las garantías suficientes que así lo acrediten<sup>241</sup>. Tanto es así que, tal y como señala REVUELTA PÉREZ<sup>242</sup>, el Tribunal de Justicia se ha mostrado contrario a admitir que los Estados miembros califiquen determinadas materias como subproducto de forma apriorística, al no garantizarse su efectiva reutilización<sup>243</sup>.

- La utilización posterior debe producirse sin transformación previa, en el sentido de que la sustancia no requiera de ninguna operación de tratamiento ni pretratamiento para poder ser objeto de explotación económica<sup>244</sup>, salvo que dicha operación constituya una «práctica industrial normal». *Sensu contrario*, el hecho de que con carácter previo a su reutilización la sustancia precise ser sometida a un proceso de tratamiento propio de los materiales residuales evidencia que estamos efectivamente ante un residuo hasta que dicho proceso haya sido completado<sup>245</sup>.

---

rial o materia prima no es solo posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción». Por ello, el Tribunal de Justicia entendió que el valor económico de dicha sustancia es necesario para excluir la condición de residuo, pero no suficiente, en sintonía con su anterior jurisprudencia [entre otras: SSTJCE de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, caso Venoso, § 8-9); de 28 de marzo de 1990 (asunto C-359-88, caso Zanetti, § 12-13); de 10 de mayo de 1995 (asunto C-58/95, caso Comisión c. República Federal de Alemania, § 22); y de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, caso Tombesi y otros, § 47)].

- 241. Las SSTJCE de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-416/02, caso Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, § 94; y asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, § 61) sostuvieron la posibilidad de que los purines se considerasen como subproducto siempre que se utilizan como abono agrícola y se aplican a terrenos bien identificados.
- 242. REVUELTA PÉREZ, I. (2023), «Los subproductos en la nueva ordenación de los residuos: un (lento) avance hacia la economía circular», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 140, p. 18.
- 243. Véase al respecto las SSTJCE de 18 de diciembre de 2007 (asuntos C-195/05, C-194/05 y C-263/05; casos Comisión c. República de Italia).
- 244. La STJCE de 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/01, caso AvestaPolarit, § 41) excluye la condición de subproducto incluso cuando se trata de una simple operación de triturado o de clasificación («sino también en lo que respecto a la ganga que haya de ser triturada puesto que aun cuando sea probable una utilización de estas índole, requerirá precisamente una operación de valorización de una sustancia que, como tal, no se utiliza ni en el proceso de producción minera, ni para el uso final programado»).
- 245. La STJCE de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Van de Walle, § 47) reconoció que «es obvio que los hidrocarburos vertidos accidentalmente y que originaron la contaminación de la tierra y las aguas subterráneas no constituyen un producto que pueda volverse a utilizar sin transformarlo. En efecto, su comercialización es muy incierta y, aun admitiendo que pueda llevarse a cabo, requiere operaciones previas que no son económicamente ventajosas para su poseedor. Por tanto, estos hidrocarburos son sustancias que este no tenía intención de fabricar y de las que “se desprende”, aunque sea involuntariamente, con ocasión de operaciones de producción o de distribución de las mismas». De igual forma, entre otras, la STJCE de 24 de junio de 2008 (asunto, caso Commune de Mesquer, § 57), donde el Tribunal calificó como residuo el hidrocarburo vertido accidentalmente en el mar, debido a que, para su posterior utilización, debía ser objeto de un proceso de tratamiento que separase la sustancia en cuestión del agua y los sedimentos; a pesar de que, en condiciones

- La utilización posterior debe tener lugar sin solución de continuidad, es decir, la reutilización de ese material debe ser inmediata. En caso contrario, si, por ejemplo, el material se almacena durante un tiempo prolongado en las instalaciones del productor hasta su efectiva utilización, este se convierte en una carga y surge un riesgo ambiental cierto a que su poseedor pueda verse tentado a deshacerse de ella sin respetar unas garantías ambientales mínimas<sup>246</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha ido interpretando este requisito ha negado que, necesariamente, la reutilización tenga que producirse en el mismo lugar en el que se originó la sustancia<sup>247</sup> ni que deba llevarse a cabo por el mismo operador económico<sup>248</sup>.

---

normales, ese mismo hidrocarburo debidamente almacenado y no vertido accidentalmente podría haber sido calificado como subproducto; y, también, la STJUE de 18 de junio de 2013 (asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, caso Shell Bélgica, § 52) donde el Tribunal se pronunció sobre la calificación del gasóleo accidentalmente mezclado con otra sustancia, que debía ser objeto de una operación de depurado («la circunstancia de que Shell haya recuperado el cargamento controvertido con la intención de someterlo a una operación de mezclado para volverlo a comercializar es de una importancia determinante en el presente caso»).

246. La STJCE de 18 de abril de 2002 (asunto C-9/00, caso Palin Granit, § 38-42) aunque afirmó que «las condiciones y la duración del almacenamiento de los materiales no proporcionan por sí mismas, ninguna indicación sobre el valor que la empresa les otorga ni sobre las ventajas que podrá obtener de ellos. Tampoco permiten determinar si el poseedor de los materiales desea desprenderse de ellos o no», puntualizó que cuando las operaciones de almacenamiento son duraderas «constituyen una carga para el titular de la explotación y que pueden dar origen a molestias medioambientales que la Directiva 75/442 pretende precisamente limitar. Por consiguiente, la reutilización no es segura y solo puede preverse a plazo más o menos largo, de manera que la ganga solamente puede ser considerada como “residuos de extracción”, de los que el titular de la explotación tiene “la intención o la obligación de desprenderse”, a efectos de la Directiva 75/442, y pertenecen, por lo tanto, a la categoría citada en el epígrafe Q11 del anexo I de la referida Directiva»; criterio reiterado posteriormente en la STJCE de 11 de septiembre de 2003 (asunto C-114/01, caso Avesta-Polarit, § 39). Sin embargo, la STJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Brady, § 60) sí calificó como subproducto a los purines originados en una granja porcina a pesar de que, para su posterior comercialización, debían ser objeto de almacenamiento, poniendo eso sí de manifiesto tanto el carácter justificado del almacenamiento («la venta de abonos tiene un carácter estacional, la gran cantidad de purines resultante de las actividades del demandante en el litigio principal deberá dar lugar necesariamente a un almacenamiento de larga duración que, no obstante, no debería superar normalmente el período de doce meses que separa dos estaciones de aplicación») como la existencia de contratos cerrados con diferentes agricultores («había celebrado con distintos explotadores acuerdos en virtud de los cuales estos se comprometían a adquirir purines para utilizarlos en sus tierras como abono»).
247. Entre otras, STJCE de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, § 61) y STJUE de 3 de octubre de 2013 (asunto C-113/12, caso Brady, § 46).
248. Entre otras, SSTJCE de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, § 61; y asunto C-416/02, caso Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, § 90). Al hilo de estos pronunciamientos, SERRANO PAREDES, O. (2008), «Una distinción con importantes consecuencias jurídicas: residuo, subproducto y materia prima secundaria», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 239, p. 175, ha afirmado que «el

- La utilización posterior debe ser legal, en el sentido de que su poseedor no tiene que estar obligado a deshacerse de la sustancia en cuestión ni su utilización debe estar prohibida por la legislación comunitaria ni nacional<sup>249</sup>.

En realidad, el Tribunal de Justicia, más allá de limitarse a enunciar una noción del término subproductos; lo que ha ido haciendo a medida que interpretaba estos cuatro requisitos es establecer las bases sobre las que, posteriormente, se ha cimentado toda la regulación legal de esta institución. Por eso, entendemos que no le falta razón a REVUELTA PÉREZ cuando afirma que este «ha sido el verdadero regulador de los subproductos»<sup>250</sup>.

### 5.3. EL RECONOCIMIENTO INICIAL DE LOS SUBPRODUCTOS EN INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW*

La abundante «litigiosidad» que envolvía el concepto de residuo y sobre la que da buena cuenta de ello la jurisprudencia del Tribunal de Justicia evidenció que la noción de residuo y de esas otras realidades jurídicas que lindaban con la primera eran de todo menos claras.

Tanto es así que fueron varios los instrumentos de *soft law*, provenientes de las Instituciones europeas, que reconocieron la conveniencia de arrojar luz sobre la cuestión.

El primero de ellos fue el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, aprobado por la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, que reconoció la necesidad de «distinguir claramente entre residuo y lo que no son residuos». A este, le siguió la Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 2003, titulada «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos», que puso sobre la mesa la necesidad de clarificar el binomio residuo-no residuo. Y, a continuación, la Comunicación también de la Comisión de fecha 21 de diciembre de 2005, titulada «Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales», que apuntó la necesidad de aprobar unas directrices que recogieran la

---

TJUE se está refiriendo a que se reutilice en el mismo proceso productivo o en un proceso perteneciente a la misma actividad económica, con independencia del operador económico que lo gestione».

249. Este cuarto requisito se introdujo de forma expresa, por primera vez, en las SSTJCE de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03, caso Comisión c. Reino de España, § 59-60; y asunto C-416/02, caso Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, § 88-89). Sin embargo, ello no significa que el Tribunal de Justicia no hubiese tenido en cuenta dichas consideraciones con anterioridad: va de suyo que para que la reutilización de un material sea efectiva y segura su comercialización debe ser legal y su poseedor no debe estar obligado a desprenderse de ella.

250. REVUELTA PÉREZ, I. (2023), «Los subproductos en la nueva ordenación...», *op. cit.*, p. 12.

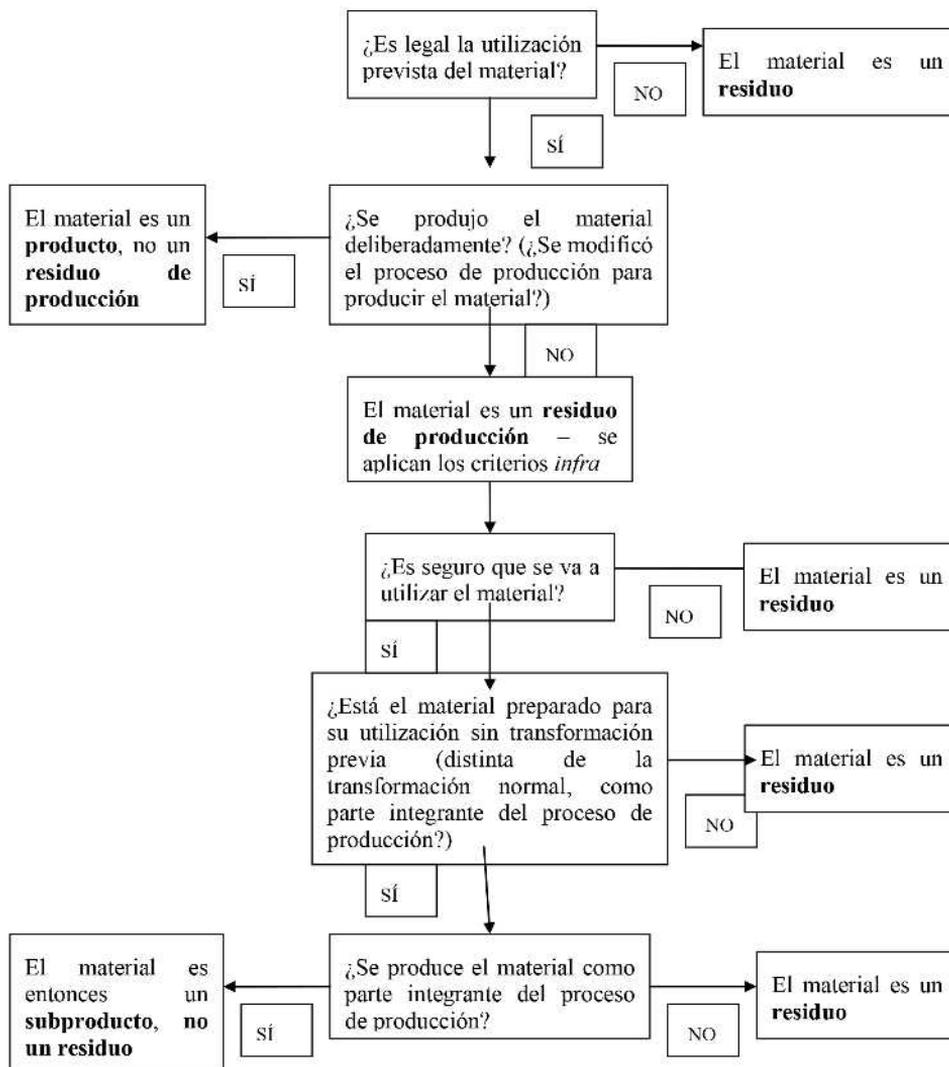
jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia y sirvieran como herramienta de apoyo a los operadores jurídicos.

Precisamente, en cumplimiento de ese compromiso, la Comisión aprobó su Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos, de fecha 21 de febrero de 2007. Sin duda, el documento de *soft law* más relevante a nuestros efectos.

La Comunicación reconoce que uno de los principales problemas que envuelven a la noción de residuo es «la distinción entre materiales que no son el objeto principal del proceso de producción pero que pueden considerarse subproductos que no son residuos, y los materiales que deben tratarse como residuos», lo que no es, ni mucho menos, baladí. En efecto, tal y como reconoce la propia Comisión, se trata de una cuestión con clara incidencia en el mercado interior: «(...) en circunstancias similares, las autoridades competentes de diversos Estados miembros han adoptado en cada caso soluciones específicas diferentes, lo que implica desigualdades de trato de los operadores económicos y obstáculos en el mercado interior», añadiendo que «Una interpretación excesivamente amplia de la definición de residuo impondría costes innecesarios a las empresas afectadas y podría reducir el atractivo de materiales que, de otro modo, serían susceptibles de reutilización económica. Por el contrario, una interpretación demasiado estricta podría provocar daños en el medio ambiente y minar la eficacia de la legislación comunitaria y las normas comunes existente en materia de residuos».

Este acto diferenciaba, tal y como hacía la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, entre tres conceptos: (a) producto, entendido como todo material obtenido deliberadamente en un proceso de producción; (b) residuo de producción, entendido como todo material que no se produce deliberadamente en un proceso, pudiendo ser un residuo, aunque no necesariamente; y (c) subproducto, entendido como aquel residuo de producción que no es un residuo. Lo que en realidad hacía la Comunicación era recopilar los criterios que había ido deslizando el Tribunal de Justicia en sus pronunciamientos, a fin de ofrecer recomendaciones a los diferentes operadores jurídicos y económicos. Y, finalmente, recogía diferentes ejemplos prácticos referidos a sustancias tales como las escorias y los polvos procedentes de la industria siderúrgica, los piensos, los yesos procedentes de la desulfuración de los gases de combustión y las virutas; así como un «árbol de decisión» (Figura 1) en el que, de forma muy didáctica, se sugerían diferentes cuestiones que el operador jurídico-económico tendría que plantearse a la hora de calificar una sustancia como «residuo» o «subproducto».

Figura 1. Árbol de decisión: ¿residuo o subproducto?



Fuente: Anexo II de la Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos, presentada por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo el 21 de febrero de 2007 (COM(2007) 59 final).

Finalmente, llama la atención cómo, tras reconocer que los subproductos no se encontraban expresamente regulados en la legislación comunitaria de residuos<sup>251</sup>, la Comunicación concluye que «para garantizar la seguridad jurídica, unas directrices resultan más adecuadas que la inclusión de una definición de subproducto en la Directiva marco de residuos». No podemos más que disentir de esa afirmación; y, en realidad, baste para refutarla los propios actos de las Instituciones europeas que, tal y como expondremos a continuación, tan solo un año después de que se publicase esa Comunicación, se aprobó la Directiva 2008/98/CE, que fue la primera en regular a nivel europeo los subproductos.

Llegados a este punto, cabe preguntarnos ¿cuál es la utilidad de esta Comunicación? Es cierto que carece de valor jurídico vinculante, pero ello no significa que sea —ni mucho menos— intrascendente<sup>252</sup>. De hecho, la doctrina se ha esforzado en sistematizar las funciones que cumplen este tipo de instrumentos<sup>253</sup>, de entre las cuales nos interesa destacar dos: una primera función inspiradora, pues es innegable que las Comunicaciones de la Comisión sirven de guía para los futuros desarrollos normativos a través de instrumentos prototípicos de *hard law*, como, de hecho, ha ocurrido en este caso y a continuación se dará cuenta; y, una segunda función interpretativa del Derecho europeo vigente.

#### 5.4. CONSOLIDACIÓN DE LOS SUBPRODUCTOS EN EL DERECHO EUROPEO: SU POSITIVIZACIÓN EN LA DIRECTIVA MARCO DE RESIDUOS

Las anteriores directivas aprobadas en materia de residuos ya incorporaban referencias a la necesidad de que los Estados miembros promoviesen la reutilización de los materiales, pero fue la Directiva 2008/98/CE la primera norma europea que, sobre la base de las aportaciones del Tribunal de Justicia, positivizó con carácter general la noción de subproducto<sup>254</sup>.

251. En la Comunicación puede leerse lo siguiente: «En el vocabulario empresarial, pueden denominarse subproductos, coproductos, productos intermedios o productos no básicos. Ninguno de estos términos tiene significado en la legislación ambiental comunitaria, es decir, los productos y los subproductos tienen el mismo estatuto: los materiales son simplemente residuos o no residuos».

252. Entre muchas otras, STJCE de 13 de diciembre de 1989 (asunto C-322/88, caso Grimaldi, § 18-19).

253. ALONSO GARCÍA, R. (2001), «El *soft law* comunitario», *Revista de Administración Pública*, n.º 154, pp. 81 y ss.; y SENDEN, L. (2015), «Soft law and its implications for institutional balance in the EC», *Utrecht Law Review*, n.º 1-2, pp. 81-82.

254. Nótese que los subproductos animales no destinados al consumo humano y los productos derivados de los mismos (SANDACH) cuentan con regulación propia: el Reglamento (CE) N.º 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano; y el Reglamento (UE) n.º 142/2011 de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del antedicho Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. La



El fin de la condición de residuo está llamado a convertirse en una herramienta clave para el fomento de la economía circular, al permitir reintroducir en el mercado, como nuevos productos, lo que antes no eran más que desechos. Se abre así el camino al desarrollo de nuevos productos y mercados. Nadie duda ya del potencial económico que encierran los residuos.

Sin embargo, para que ese desarrollo de la economía circular sea algo más que mera retórica, es imprescindible resolver ciertos problemas regulatorios de calado que trae consigo la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, y que, en particular, pueden poner en jaque la libre circulación de mercancías. Para ello, se proponen soluciones que pueden facilitar a los operadores jurídicos y económicos —gestores de residuos, Administraciones públicas, profesionales del Derecho, entre otros— la aplicación práctica de esta figura.

Esta obra pretende clarificar esta institución capital, analizando en profundidad su régimen jurídico a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y, fundamentalmente, de las dos principales reformas normativas en la materia: la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que forma parte del paquete normativo de economía circular; y la citada Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, que traspone la anterior directiva.

ISBN: 978-84-1078-000-2

