

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 17 de noviembre de 2022 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Residuos — Directiva 2008/98/CE — Artículo 3, punto 1 — Artículo 5, apartado 1 — Artículo 6, apartado 1 — Material de excavación — Conceptos de “residuo” y de “subproducto” — Fin de la condición de residuo»

En el asunto C-238/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), mediante resolución de 2 de abril de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de abril de 2021, en el procedimiento entre

**Porr Bau GmbH**

y

**Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y los Sres. P. G. Xuereb y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretaria: Sra. S. Beer, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de marzo de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Porr Bau GmbH, por el Sr. M. Walcher, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. F. Boldog y A. Kögl, el Sr. A. Posch y las Sras. J. Schmoll y E. Wolfslehner, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. S. Bourgois y los Sres. C. Hermes y M. Ioan, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 22 de junio de 2022;

dicta la siguiente

**Sentencia**

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Porr Bau GmbH y la Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (Autoridad Administrativa del Distrito del Área Metropolitana de Graz) en relación con la constatación, realizada por esta última, de que materiales de excavación vertidos en superficies agrícolas constituían residuos.

## **Marco jurídico**

### ***Derecho de la Unión***

3 La Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO 1975, L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO 1991, L 78, p. 32) (en lo sucesivo, «Directiva 75/442»), tenía como objetivo esencial, según su tercer considerando, 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 Directiva 75/442 fue derogada y sustituida por la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO 2006, L 114, p. 9), que, a su vez, fue derogada y sustituida por la Directiva 2008/98.

4 Los considerandos 6, 8, 11, 22 y 29 de la Directiva 2008/98 están redactados en los siguientes términos:

«(6) El primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente. La política en materia de residuos debe tener también por objeto reducir el uso de recursos y favorecer la aplicación práctica de la jerarquía de residuos.

[...]

(8) [...] Considerando además que es importante favorecer la valorización de los residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales. [...]

[...]

(11) La condición de residuo de suelos excavados no contaminados y demás material en estado natural utilizados en sitios distintos de aquellos en los que se excavaron debe considerarse de acuerdo con la definición de residuo y las disposiciones sobre subproductos o sobre el fin de la condición de residuo de la presente Directiva.

[...]

(22) [...] Para especificar determinados aspectos de la definición de residuos, esta Directiva debe aclarar:

[...]

- cuándo determinados residuos dejan de serlo, estableciendo criterios de fin de la condición de residuo que ofrezcan un alto nivel de protección del medio ambiente y un beneficio ambiental y económico; posibles categorías de residuos para las cuales se deben elaborar especificaciones y criterios respecto de fin de la condición de residuo son, entre otros, los residuos de la construcción y la demolición [...]; para que el residuo deje de serlo la operación de valorización puede ser tan simple como comprobar que los residuos cumplen los criterios de fin de la condición de residuo.

[...]

(29) Los Estados miembros deben apoyar el uso de reciclados (tales como el papel recuperado), con arreglo a la jerarquía de residuos y con el objetivo de una sociedad del reciclado, y no deben apoyar el vertido o la incineración de dichos reciclados siempre que sea posible.»

5 El capítulo I de esta Directiva, titulado «Objeto, ámbito de aplicación y definiciones», comprende los artículos 1 a 7.

6 El artículo 1 de la citada Directiva tiene el siguiente tenor:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso.»

7 El artículo 3 de la Directiva 2008/98, cuyo epígrafe es «Definiciones», preceptúa:

«A efectos de la presente Directiva se entiende por:

1) “residuo”: cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse;

[...]

15) “valorización”: 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. En el anexo II se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización;

16) “preparación para la reutilización”: la operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa;

[...]

19) “eliminación”: cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía. En el anexo I se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de eliminación;

[...]».

8 El artículo 4 de la Directiva 2008/98, titulado «Jerarquía de residuos», es del siguiente tenor:

«1. La siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos:

a) prevención;

b) preparación para la reutilización;

c) reciclado;

d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y

e) eliminación.

2. Cuando se aplique la jerarquía de residuos contemplada en [el] apartado 1, los Estados miembros adoptarán medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. [...]

[...]»

9 El artículo 5 de dicha Directiva, con el epígrafe «Subproductos», establece en su apartado 1:

«Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo con arreglo al artículo 3, punto 1, únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente;
- b) la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal;
- c) la sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción; y
- d) el uso ulterior es legal, es decir la sustancia u objeto cumple todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no producirá impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.»

10 A tenor del artículo 6 de la citada Directiva, que lleva por título «Fin de la condición de residuo»:

«1. Determinados residuos específicos dejarán de ser residuos, en el sentido en que se definen en el artículo 3, punto 1, cuando hayan sido sometidos a una operación, incluido el reciclado, de valorización y cumplan los criterios específicos que se elaboren, con arreglo a las condiciones siguientes:

- a) la sustancia u objeto se usa normalmente para finalidades específicas;
- b) existe un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto;
- c) la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y
- d) el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud.

Los criterios incluirán valores límite para las sustancias contaminantes cuando sea necesario y deberán tener en cuenta todo posible efecto medioambiental nocivo de la sustancia u objeto.

[...]

4. Cuando no se hayan establecido criterios a escala comunitaria en virtud del procedimiento contemplado en los apartados 1 y 2, los Estados miembros podrán decidir caso por caso si un determinado residuo ha dejado de serlo teniendo en cuenta la jurisprudencia aplicable. [...]

11 El artículo 11 de la misma Directiva, titulado «Reutilización y reciclado», establece en su apartado 2:

«Con objeto de cumplir los objetivos de la presente Directiva y de avanzar hacia una sociedad europea del reciclado con un alto nivel de eficiencia de los recursos, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que se logran los siguientes objetivos:

[...]

- b) antes de 2020, deberá aumentarse hasta un mínimo del 70 % de su peso la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros materiales, de los residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones, con exclusión de los materiales presentes de modo natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos.»

12 Entre las operaciones de valorización enumeradas en el anexo II de la Directiva 2008/98 figura, en particular, la de «tratamiento de los suelos que produzca un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica de los mismos».

13 El artículo 2, apartado 1, de la Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (Ley Federal de Gestión de Residuos de 2002) establece:

«A efectos de la presente Ley Federal son residuos los bienes muebles:

1. de los cuales su poseedor tenga la intención de desprenderse o de los que ya se ha desprendido, o
2. cuya recogida, almacenamiento, transporte y tratamiento como residuos sea necesario para no perjudicar el interés público (artículo 1, apartado 3).»

14 A tenor del artículo 5, apartado 1, de dicha Ley:

«Salvo disposición en contrario en una norma contemplada en el apartado 2 o en una norma contemplada en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/98 sobre los residuos, las sustancias existentes se considerarán residuos hasta que ellas mismas o las sustancias que se hayan obtenido a partir de ellas se utilicen directamente en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales. En caso de preparación para la reutilización en el sentido del artículo 2, apartado 5, punto 6, el fin de la condición de residuo tendrá lugar cuando concluya dicha operación de valorización.»

### **Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales**

15 Varios agricultores se dirigieron a Porr Bau a fin de obtener material de excavación para la remodelación de suelos o la mejora de superficies agrícolas en producción. En ese momento, no estaba claro que esta empresa se hallase en condiciones de atender su encargo. Ello llevó a Porr Bau a seleccionar posteriormente un proyecto de construcción adecuado y a extraer de este el material. De este modo, dicha sociedad suministró el material solicitado, a saber, material de excavación no contaminado de la categoría de calidad A 1, que, en virtud del Derecho austriaco, es la de máxima calidad para los suelos excavados. Con arreglo a ese Derecho, la utilización del mencionado material es adecuada para tales actuaciones de acondicionamiento del terreno y lícita.

16 El 4 de mayo de 2018, Porr Bau solicitó a la Autoridad Administrativa del Distrito del Área Metropolitana de Graz que declarara que el material de excavación que había suministrado no constituía un residuo y, con carácter subsidiario, que las obras previstas no eran una actividad sujeta a la obligación de contribución por área contaminada.

17 Mediante resolución de 14 de septiembre de 2020, dicha Autoridad declaró que el referido material constituía un residuo, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Ley Federal de Gestión de Residuos de 2002, y que su condición de residuo no había finalizado, debido principalmente a que no se habían cumplido los requisitos formales establecidos por el plan federal de gestión de residuos.

18 El Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), que conoce del recurso interpuesto por Porr Bau contra esta resolución, se pregunta si el material de excavación de que se trata debe calificarse como «residuo» en el sentido de la Directiva 2008/98. Además, dicho órgano jurisdiccional señala que, en ese caso, deberá examinar si el material ha dejado de tener esa condición.

19 El citado órgano jurisdiccional subraya que el mencionado material ha sido sometido a una comprobación, de modo que puede utilizarse directamente. Indica que, en el caso de autos, fue utilizado con el fin de mejorar la estructura agrícola, que existía una necesidad de material, que se respetaron las exigencias técnicas y que, por otra parte, no hubo efectos nocivos sobre el medio ambiente ni sobre la salud. Añade que tal enfoque tiene por objeto evitar residuos y sustituir materias primas por ese material.

20 El órgano jurisdiccional remitente indica que, según el Derecho austriaco, solo dos actividades ponen fin a la condición de residuo, a saber, por un lado, la preparación para la reutilización mediante comprobación, limpieza o reparación, y, por otro, la utilización efectiva del material de que se trate para sustituir las materias primas. Por lo que respecta al material de excavación, los criterios aplicables

son a su juicio más restrictivos, ya que la preparación para la reutilización no pone fin a su condición de residuo. Así, dicho órgano jurisdiccional considera que, según el estado del Derecho actualmente vigente en Austria y según la interpretación comúnmente adoptada, el fin de la condición de residuo se restringe de forma contraria al Derecho de la Unión.

21 En efecto, aunque el material de excavación de que se trata está comprendido en la categoría de máxima calidad y es adecuado, desde el punto de vista técnico y jurídico, para mejorar las superficies agrícolas en cuestión, los criterios formales establecidos en el plan federal de gestión de residuos, interpretados en sentido estricto, podrían obstaculizar el fin de la condición de residuo de ese material.

22 De este modo, según el órgano jurisdiccional remitente, se impide una actividad, como una mejora de superficies agrícolas con material de excavación, que sirve para sustituir materias primas y se impone en virtud de la jerarquía de residuos establecida por la Directiva 2008/98. Ello crearía un incentivo, contrario a los objetivos perseguidos por dicha Directiva, para utilizar materias primas originales y para depositar en vertederos materias primas secundarias, como el material de excavación, perfectamente apropiadas para la valorización.

23 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se opone el artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2008/98] a una normativa nacional con arreglo a la cual el fin de la condición de residuo solo se produce cuando los residuos, las sustancias existentes o las sustancias que se hayan obtenido a partir de ellos se utilicen directamente en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales o cuando se hayan preparado para su reutilización?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

2) ¿Se opone el artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2008/98] a una normativa nacional con arreglo a la cual, en el caso del material de excavación, el fin de la condición de residuo podrá producirse, como pronto, mediante la sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales?

En caso de respuesta negativa a alguna de las cuestiones primera o segunda:

3) ¿Se opone el artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2008/98] a una normativa nacional con arreglo a la cual, en el caso del material de excavación, el fin de la condición de residuo no podrá producirse si no se cumplen, o no se cumplen totalmente, ciertos criterios formales (en particular, obligaciones de registro y documentación) sin incidencia medioambiental en la medida adoptada, aunque se haya demostrado que el material de excavación no supera los valores límite (categoría de calidad) que deben respetarse para el uso concreto previsto?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

24 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. Además, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión prejudicial (sentencia de 1 de agosto de 2022, *Uniqa Asigurări*, C-267/21, EU:C:2022:614, apartado 21 y jurisprudencia citada).

25 Asimismo, corresponde al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones planteadas basándose en la normativa nacional y en el contexto fáctico definido por el órgano jurisdiccional remitente, único competente para ello, y proporcionar a este todos los elementos de interpretación pertenecientes al

ámbito del Derecho de la Unión que puedan permitirle apreciar la conformidad de esa normativa con las disposiciones de la directiva pertinente (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2022, Philips Orăștie, C-487/20, EU:C:2022:92, apartado 21 y jurisprudencia citada).

26 En el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente expresa dudas acerca de si el material de excavación de que se trata en el litigio principal constituye un «residuo», en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98. Dicho órgano jurisdiccional señala, en efecto, que uno de los objetos del litigio del que conoce es que se determine si material de excavación no contaminado, que con arreglo a la normativa nacional pertenece a la categoría de máxima calidad, debe calificarse como «residuo».

27 El Gobierno austriaco alega que, en virtud del Derecho austriaco, cuando el material es excavado o demolido en el curso de un proyecto de construcción, el principal propósito del promotor de la construcción normalmente es llevar a cabo el proyecto sin que ese material se lo obstaculice, de modo que este se retira del lugar en cuestión con la intención de desprenderse del mismo.

28 Porr Bau considera que no sucede así en el caso de autos y señala que el material de excavación de que se trata en el litigio principal puede cumplir los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98 y, por tanto, calificarse de «subproductos».

29 No obstante, en el supuesto de que este material debiera calificarse de «residuo», el órgano jurisdiccional remitente indica que el mismo debe estar sujeto a una contribución por área contaminada y debe examinarse si dicho material ha dejado de tener la condición de residuo y, en su caso, en qué momento.

30 A este respecto, procede señalar que, a tenor del considerando 11 de la Directiva 2008/98, la condición de residuo de suelos excavados no contaminados y demás material en estado natural utilizados en sitios distintos de aquellos en los que se excavaron debe considerarse de acuerdo con la definición de residuo y las disposiciones sobre subproductos o sobre el fin de la condición de residuo de la misma Directiva.

31 Por lo tanto, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, es preciso considerar que, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, dicho órgano jurisdiccional pregunta, en esencia, si los artículos 3, punto 1, 5, apartado 1, y 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional con arreglo a la cual el material de excavación no contaminado, clasificado en virtud del Derecho nacional en la categoría de máxima calidad, por un lado, debe calificarse como «residuo» pese a que se constate que ese material está comprendido en el concepto de «subproductos» y, por otro lado, solo pierde su condición de residuo cuando se utilice directamente como sustituto y su poseedor cumpla criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente.

#### *Sobre la calificación del material de excavación como «residuo» o como «subproducto»*

32 El artículo 3 de la Directiva 2008/98 define el concepto de «residuo» como cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse.

33 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la calificación de «residuo» depende sobre todo del comportamiento del poseedor y del significado del término «desprenderse» (sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 42 y jurisprudencia citada).

34 Cabe extraer de reiterada jurisprudencia que la expresión «desprenderse» debe interpretarse teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva 2008/98 —el cual, a tenor de su considerando 6, consiste en reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente— y el artículo 191 TFUE, apartado 2, que dispone que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva. De ello resulta que la expresión «desprenderse» y, por tanto, el concepto de «residuo», en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, no pueden interpretarse de manera restrictiva (sentencia de 4 de julio de 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, apartado 18 y jurisprudencia citada).

- 35 Más concretamente, la existencia de un «residuo», en el sentido de la Directiva 2008/98, debe comprobarse en función del conjunto de las circunstancias, algunas de las cuales pueden constituir indicios de la existencia de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de una sustancia o de un objeto a efectos del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 36 Entre las circunstancias que pueden constituir tales indicios figura el hecho de que la sustancia considerada sea un residuo de producción o de consumo, concretamente un producto que no ha sido buscado como tal y cuya eventual utilización deba realizarse con especiales medidas de precaución en razón del peligro que entraña para el medio ambiente su composición (sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada).
- 37 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta también que el método de tratamiento o la forma de utilización de una sustancia no resultan determinantes para la calificación o no de dicha sustancia como «residuo» y que el concepto de «residuo» no excluye las sustancias ni los objetos susceptibles de reutilización económica. El sistema de vigilancia y de gestión establecido por la Directiva 2008/98 comprende todas las sustancias y objetos de los que se desprenda el propietario, aunque tengan un valor comercial y se recojan con fines comerciales a efectos de reciclado, recuperación o reutilización (sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 38 Debe prestarse además una especial atención a la circunstancia de que la sustancia o el objeto en cuestión no tenga o haya dejado de tener utilidad para su poseedor, de manera que constituya una carga de la que dicho poseedor procure desprenderse. Si en efecto es así, existe un riesgo de que el poseedor se desprenda de la sustancia o del objeto de una manera que pueda ser perjudicial para el medio ambiente, en particular procediendo a su abandono o a su vertido o eliminación de manera incontrolada. Al estar comprendido en el concepto de «residuo», en el sentido de la Directiva 2008/98, la sustancia o el objeto está sometido a las disposiciones de dicha Directiva, lo que implica que deberá valorizarse o eliminarse sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente (sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 39 A este respecto, el grado de probabilidad de reutilizar una sustancia o un objeto sin una operación de transformación previa es un criterio pertinente a fin de apreciar si constituye o no un residuo en el sentido de la Directiva 2008/98. Si, más allá de la mera posibilidad de reutilizar la sustancia o el objeto en cuestión, existe un interés económico para el poseedor en hacerlo, la probabilidad de dicha reutilización es mayor. Si así sucede, la sustancia o el objeto de que se trate tampoco puede ser considerado como una carga de la que el poseedor quiere «desprenderse», sino como un auténtico producto (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 40 En efecto, en determinadas circunstancias, una sustancia o un objeto 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 el poseedor no desea «desprenderse» en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, sino que tiene la intención de explotar o comercializar —incluso, en su caso, para las necesidades de otros operadores económicos distintos del que lo ha producido—, en circunstancias que le sean ventajosas, en un proceso ulterior, siempre que esta reutilización no solo sea posible, sino segura, sin transformación previa, y sin solución de continuidad del proceso de producción (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 41 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, en efecto, no estaría justificado en modo alguno someter sustancias u objetos que el poseedor pretende explotar o comercializar en circunstancias ventajosas con

independencia de cualquier operación de valorización a las exigencias de la Directiva 2008/98, que tienen el objetivo de garantizar que las operaciones de valorización y de eliminación de residuos se realicen sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente. No obstante, habida cuenta de la obligación de proceder a una interpretación amplia del concepto de «residuo», solo cabe considerar las situaciones en las que la reutilización de la sustancia o del objeto en cuestión no solo sea posible, sino segura, sin que sea necesario recurrir previamente a uno de los procedimientos de valorización de residuos previstos en el anexo II de la Directiva 2008/98, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 52 y jurisprudencia citada).

- 42 En efecto, del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98 se desprende que un «subproducto» es una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea producir esa sustancia u objeto y que cumpla una serie de condiciones enumeradas en dicho artículo 5, apartado 1, letras a) a d).
- 43 Como se desprende de esta disposición, una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto puede considerarse, no un «residuo», en el sentido del artículo 3, punto 1, de dicha Directiva, sino un «subproducto», únicamente si se cumplen las siguientes condiciones acumulativas. En primer lugar, debe ser seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente. En segundo lugar, la sustancia u objeto debe poder utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal. En tercer lugar, la sustancia u objeto debe producirse como parte integrante de un proceso de producción. En cuarto lugar, el uso ulterior debe ser legal, es decir, la sustancia u objeto debe cumplir todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no producirá impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.
- 44 Una sustancia o un objeto que constituya un «subproducto», en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, no se considera un residuo comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. Así, según esta disposición, la condición de «subproducto» y la condición de «residuo» se excluyen mutuamente (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», C-629/19, EU:C:2020:824, apartado 71).
- 45 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que no era un residuo a efectos de dicha Directiva el coque de petróleo producido en una refinería de petróleo de manera voluntaria o como resultado de la producción simultánea de otras sustancias combustibles petrolíferas, y que con toda certeza se utiliza como combustible para las necesidades energéticas de la refinería y las de otras industrias. El estiércol, en las mismas circunstancias, puede no constituir un «residuo», si se utiliza como abono en el marco de una práctica legal de aplicación en terrenos bien identificados y si su almacenamiento se limita a las necesidades de tales operaciones de abono (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España, C-121/03, EU:C:2005:512, apartados 59 y 60 y jurisprudencia citada).
- 46 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para apreciar los hechos del asunto del que conoce, comprobar si, a la luz de las consideraciones recordadas en los apartados 32 a 39 de la presente sentencia, Porr Bau tenía efectivamente la intención de «desprenderse» del material de excavación de que se trata en el litigio principal, de modo que constituya un residuo, en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98.
- 47 Corresponde, en particular, a dicho órgano jurisdiccional comprobar si ese material de excavación era una carga de la que la empresa constructora intentaba desprenderse, de modo que existía un riesgo de que esta se desprendiera del mismo de una manera que pudiera causar un perjuicio al medio ambiente, en particular abandonándolo, vertiéndolo o eliminándolo de forma incontrolada.
- 48 Dicho esto, corresponde al Tribunal de Justicia facilitar a dicho órgano jurisdiccional toda indicación útil para resolver el litigio del que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de

- 49 En el presente asunto, de la información proporcionada al Tribunal de Justicia se desprende que, antes incluso de la excavación del material de que se trata en el litigio principal, existía una solicitud expresa, formulada por los operadores agrícolas locales, de suministro de tal material. Después de que se presentaran los correspondientes proyectos de construcción, haciendo que el material de excavación solicitado estuviera disponible, dicha solicitud dio lugar a un compromiso, por parte de Porr Bau, de poner a disposición ese material de excavación, acompañado de un convenio en virtud del cual esa empresa ejecutaría, con este material, obras de remodelación y de mejora de terrenos y de superficies agrícolas debidamente identificadas. Esta información, si está acreditada, lo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente, no parece apta para demostrar la intención de la empresa de construcción de que se trata de desprenderse del referido material.
- 50 Por consiguiente, procede examinar si el material de excavación de que se trata en el litigio principal debe calificarse de «subproducto», en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.
- 51 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que se cumplen todos los requisitos previstos en dicha disposición, recordados en el apartado 43 de la presente sentencia.
- 52 En lo concerniente, en primer lugar, al requisito establecido en el artículo 5, apartado 1, letra a), de dicha Directiva, según el cual ha de ser seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente, incumbirá en el caso de autos al órgano jurisdiccional remitente comprobar que los operadores agrícolas de que se trata se han comprometido firmemente, ante Porr Bau, a recibir el material de excavación de que se trata en el litigio principal a fin de utilizarlo para realizar obras de remodelación y mejora de terrenos y de superficies agrícolas, pero también que este material así como las cantidades entregadas se han destinado efectivamente a la realización de las referidas obras y se han limitado a lo estrictamente necesario a tal fin.
- 53 En el supuesto de que dicho material de excavación no se haya suministrado inmediatamente, debe admitirse un almacenamiento de una duración razonable que permita su almacenamiento temporal hasta la realización de las obras a las que está destinado. No obstante, tal como resulta de la jurisprudencia recordada en el apartado 45 de la presente sentencia, esta duración de almacenamiento no debe exceder de lo necesario para que la empresa en cuestión pueda cumplir sus obligaciones contractuales (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 54 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al requisito previsto en el artículo 5, apartado 1, letra b), de la Directiva 2008/98, según el cual la sustancia u objeto debe poder utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal, hay que recordar que de la resolución de remisión se desprende que el material de excavación de que se trata en el litigio principal ha sido objeto de un control de calidad que acredita que es material no contaminado de la categoría de máxima calidad y el Derecho nacional lo reconoce como tal. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que este material no ha requerido ninguna transformación o tratamiento antes de ser utilizado ulteriormente.
- 55 En tercer lugar, en cuanto al requisito establecido en el artículo 5, apartado 1, letra c), de la Directiva 2008/98, y a la cuestión de si dicho material forma parte integrante del proceso de producción de Porr Bau, es preciso señalar, al igual que la Abogada General en los puntos 41 y 47 de sus conclusiones, que el suelo excavado es resultado de uno de los primeros pasos que se dan habitualmente en una construcción como actividad económica, cuyo resultado es la transformación del terreno.
- 56 En lo que atañe, en cuarto lugar, al requisito de que el uso ulterior de la sustancia u objeto de que se trate debe ser legal, el artículo 5, apartado 1, letra d), de la Directiva 2008/98 exige, en particular, que la sustancia u objeto cumpla todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no produzca impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.

- 57 A este respecto, procede recordar que, según las indicaciones que figuran en la resolución de remisión, el material de excavación de que se trata en el litigio principal había sido clasificado, tras un análisis de calidad realizado antes de su reutilización, en la categoría de máxima calidad de material de excavación no contaminado, tal como lo define la legislación austriaca, en particular en el marco del plan federal de gestión de residuos, que establece exigencias específicas relativas a la reducción de las cantidades de residuos, de sus contaminantes y de sus efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud humana. Se indica asimismo que el referido plan prevé que el uso de material de excavación no contaminado de la categoría de máxima calidad es apto y está autorizado para la remodelación y mejora de terrenos.
- 58 Este uso se ajusta, en principio, a los objetivos de la Directiva 2008/98. En efecto, hay que señalar que el uso de tierras de escombros y de excavación como material de construcción, en la medida en que cumplan estrictos requisitos de calidad, supone una ventaja significativa para el medio ambiente, porque contribuye, como exige el artículo 11, apartado 2, letra b), de dicha Directiva, a la reducción de los residuos, a la conservación de los recursos naturales y al desarrollo de una economía circular.
- 59 Además, como señaló la Abogada General en el punto 73 de sus conclusiones, procede considerar que el uso de material de excavación de máxima calidad, para la remodelación y mejora de terrenos agrícolas, permite respetar la jerarquía de residuos establecida en el artículo 4 de dicha Directiva.
- 60 En el supuesto contrario, de llegar a la conclusión de que el material de excavación de que se trata en el litigio principal constituye un «residuo», en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la condición de residuo de tal material solo finaliza cuando se utiliza directamente como sustituto y su poseedor cumple criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente.

*Sobre el fin de la condición de residuo del material de excavación*

- 61 En virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98, determinados residuos específicos dejarán de ser residuos cuando hayan sido sometidos a una operación, incluido el reciclado, de valorización. El fin de la condición de residuo está también supeditado a criterios específicos que deben elaborarse con arreglo a varias condiciones. En primer término, la sustancia u objeto en cuestión debe usarse normalmente para finalidades específicas. En segundo término, debe existir un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto. En tercer término, la sustancia u objeto debe satisfacer los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumplir la legislación existente y las normas aplicables a los productos. En cuarto término, el uso de la sustancia u objeto no debe generar impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud.
- 62 El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 5, apartado 1, de la Ley Federal de Gestión de Residuos de 2002 establece que la condición de residuo de las sustancias existentes o de las sustancias que se hayan obtenido a partir de ellas finalizará cuando dichas sustancias se utilicen directamente en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales, o al término de su preparación para la reutilización.
- 63 Sin embargo, por lo que respecta al material de excavación, dicho órgano jurisdiccional subraya que la condición de residuo solo finaliza cuando el material haya sido utilizado en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales.
- 64 Asimismo, dicho órgano jurisdiccional señala, por una parte, que la valorización mediante una preparación para la reutilización no pone fin a la condición de residuo de tal material. Por otra parte, indica que, para que esa condición finalice, deben cumplirse, de conformidad con el plan federal de gestión de residuos, algunos requisitos formales, como las obligaciones en materia de registro y de documentación, que no son pertinentes para la protección del medio ambiente.
- 65 Por ello, procede comprobar si el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la condición de residuo de material de excavación no contaminado, que con arreglo al Derecho nacional se incluye en la categoría de máxima calidad,

finaliza únicamente cuando este ha sido utilizado en sustitución de materias primas y después de que se hayan cumplido tales requisitos formales.

- 66 En primer lugar, procede señalar que, si bien entre las operaciones de valorización enumeradas en el anexo II de la Directiva 2008/98 figura la de «tratamiento de los suelos que produzca un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica de los mismos», del considerando 22 de dicha Directiva se desprende que, para que el residuo deje de serlo, la operación de valorización puede ser tan simple como comprobar que los residuos cumplen los criterios de fin de la condición de residuo.
- 67 Como señaló la Abogada General en el punto 65 de sus conclusiones, este considerando ha quedado plasmado en el artículo 3, punto 16, de la Directiva 2008/98, que define el concepto de «preparación para la reutilización» como la operación de valorización consistente en la «comprobación, limpieza o reparación», mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa. Esta misma disposición califica expresamente la «preparación para la reutilización» como una valorización.
- 68 Por ello, procede considerar que un examen con el fin de determinar la calidad y la existencia de contaminación en el material de excavación puede calificarse como «operación de [...] comprobación» y, por tanto, estar comprendido en el concepto de «preparación para la reutilización», en el sentido del artículo 3, punto 16, de la Directiva 2008/98. Por consiguiente, puede considerarse que los residuos objeto de tal operación de «preparación para la reutilización» han sido sometidos a una operación de valorización, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, si su reutilización no requiere ninguna otra transformación previa.
- 69 En segundo lugar, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, en el litigio principal, se cumplen los criterios específicos elaborados con arreglo a las condiciones enunciadas en este artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 al término de la operación de comprobación.
- 70 En cuanto a los criterios formales establecidos por el plan federal de gestión de residuos a los que se ha sometido el material de excavación de que se trata en el litigio principal, hay que señalar que, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/98, los criterios relativos al fin de la condición de residuo incluirán valores límite para las sustancias contaminantes cuando sea necesario y deberán tener en cuenta todo posible efecto medioambiental nocivo de la sustancia u objeto. Además, los Estados miembros disponen, en el marco previsto en el artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva, de un margen de discrecionalidad para establecer estos criterios.
- 71 Por consiguiente, si bien criterios formales como los mencionados por el órgano jurisdiccional remitente pueden resultar necesarios, en particular para garantizar la calidad y la inocuidad de la sustancia de que se trate, deben establecerse de modo que se logren sus objetivos sin comprometer la consecución de los de la Directiva 2008/98.
- 72 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, según la resolución mencionada en el apartado 17 de la presente sentencia, la apreciación de que no había finalizado la condición de residuo del material de excavación de que se trata en el litigio principal era esencialmente imputable al incumplimiento de criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente.
- 73 Pues bien, se correría el riesgo de que se incumplieran los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/98 si, pese a cumplir los criterios específicos establecidos con arreglo a las condiciones enunciadas en el artículo 6, apartado 1, de esta Directiva, no se considerase que el material de excavación no contaminado perteneciente a la categoría de máxima calidad, cuyas propiedades pueden servir para mejorar las estructuras agrícolas, ha perdido la condición de residuo tras la realización de un control de calidad que permita garantizar la inocuidad de su utilización para el medio ambiente o la salud humana.
- 74 En efecto, si, como señala el órgano jurisdiccional remitente, la reutilización del mencionado material de excavación se viera obstaculizada por criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente, debería considerarse que estos últimos son contrarios a los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/98, que, como se desprende de sus considerandos 6, 8 y 29, consisten en

fomentar la aplicación de la jerarquía de residuos prevista en el artículo 4 de dicha Directiva, así como la valorización de los residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el desarrollo de una economía circular. Semejantes medidas podrían menoscabar eventualmente el efecto útil de esta Directiva.

- 75 No puede admitirse que tales criterios formales comprometan la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98. Al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar las disposiciones de su Derecho nacional, le incumbe examinar si sucede así en el presente caso.
- 76 De estas consideraciones se desprende que, si el material de excavación de que se trata en el litigio principal ha sido objeto de una operación de valorización y cumple el conjunto de criterios específicos establecidos con arreglo a las condiciones enunciadas en el artículo 6, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva 2008/98, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, procedería considerar que este material ha dejado de tener la condición de residuo.
- 77 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que los artículos 3, punto 1, y 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el material de excavación no contaminado, incluido con arreglo al Derecho nacional en la categoría de máxima calidad:
- debe calificarse de «residuo» aun cuando su poseedor no tenga la intención ni la obligación de desprenderse de él y ese material cumpla los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva para ser calificado de «subproducto», y
  - solo pierde esta condición de residuo cuando se utiliza directamente como sustituto y su poseedor ha cumplido criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente, si estos últimos tienen por efecto poner en peligro la consecución de los objetivos de dicha Directiva.

## **Costas**

- 78 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes en el procedimiento principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

**Los artículos 3, punto 1, y 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el material de excavación no contaminado, incluido con arreglo al Derecho nacional en la categoría de máxima calidad:**

- **debe calificarse de «residuo» aun cuando su poseedor no tenga la intención ni la obligación de desprenderse de él y ese material cumpla los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva para ser calificado de «subproducto», y**
- **solo pierde esta condición de residuo cuando se utiliza directamente como sustituto y su poseedor ha cumplido criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente, si estos últimos tienen por efecto poner en peligro la consecución de los objetivos de dicha Directiva.**

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: alemán.