



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. LAILA MEDINA
presentadas el 22 de junio de 2022¹

Asunto C-238/21

Porr Bau GmbH
contra

Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria)]

«Petición de decisión prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2008/98/CE — Artículo 3, punto 1 — Residuos — Artículo 5, apartado 1 — Subproductos — Artículo 6, apartados 1 y 4 — Fin de la condición de residuo — Suelo excavado no contaminado de máxima calidad — Preparación para la reutilización y la valorización — Utilización directamente en sustitución de materias primas — Requisitos formales — Obligaciones de registro y documentación»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del concepto de «residuo» definido en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98² y sobre los requisitos para el fin de la condición de residuo, en el sentido del artículo 6 de dicha Directiva, en el caso del material de excavación (en concreto, suelo no contaminado de máxima calidad). El litigio guarda relación con sentencias como las dictadas en los asuntos Tallinna Vesi³ y Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein»,⁴ en las que el Tribunal de Justicia interpretó esas mismas disposiciones, respectivamente, en relación con los lodos de depuración y las aguas residuales.

2. La petición se plantea en el curso de un procedimiento entre Porr Bau GmbH (en lo sucesivo, «Porr Bau») y la Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (Autoridad Administrativa del Distrito de Graz-Umgebung; en lo sucesivo, «autoridad recurrida»). Dicho procedimiento versa sobre una resolución administrativa mediante la que se declaró que el suelo excavado encargado por ciertos agricultores a una empresa constructora en Austria con el fin de nivelar y sanear sus

¹ Lengua original: inglés.

² 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).

³ Sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264) (en lo sucesivo, «sentencia Tallinna Vesi»).

⁴ Sentencia de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria Produktion y Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein» (C-629/19, EU:C:2020:824) (en lo sucesivo, «sentencia Sappi»).

superficies de cultivo debía considerarse un residuo y, por tanto, estaba sujeto al pago de una contribución, pese a haber sido clasificado como material no contaminado de máxima calidad con arreglo al Derecho austriaco.

3. El órgano jurisdiccional remitente desea aclarar esencialmente si el artículo 6 de la Directiva 2008/98, interpretado a la luz de los objetivos de esta última, se opone a una normativa nacional que solo reconoce el fin de la condición de residuo al suelo excavado no contaminado de máxima calidad cuando: i) se utilice directamente en sustitución de materias primas, y ii) el poseedor cumpla ciertos requisitos formales, como las obligaciones de registro y documentación. Con carácter preliminar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta asimismo si el suelo excavado no contaminado de máxima calidad, suministrado por una empresa de construcción con la finalidad de mejorar la productividad de superficies de cultivo, constituye un «residuo» en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, o si, alternativamente, se trata de un «subproducto» en el sentido del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. En virtud del artículo 1 de la Directiva 2008/98, en su versión aplicable en el litigio principal,⁵ dicha 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».

5. El artículo 3 de la Directiva 2008/98, titulado «Definiciones», establece que, a los efectos de esa Directiva, los conceptos de «residuo», «valorización» y «preparación para la reutilización» se entenderán según las definiciones recogidas en los puntos 1, 15 y 16 de dicho artículo:

«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;

⁵ La Directiva 2008/98 fue modificada por última vez por 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 (DO 2018, L 150, p. 109). Su plazo de transposición concluyó el 5 de julio de 2020. Sin embargo, en la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente señala que la versión de la Directiva 2008/98 aplicable en el litigio principal es la anterior a las modificaciones introducidas por la Directiva 2018/851. Dado que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional nacional tiene competencia exclusiva para determinar el marco jurídico aplicable al litigio principal, no voy a cuestionar su apreciación respecto a la versión de la Directiva 2008/98 que resulta aplicable en el presente asunto.

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;

[...]»

6. El artículo 4 de la Directiva 2008/98, titulado «Jerarquía de residuos», establece:

«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;
- e) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y
- e) eliminación.

[...]»

7. El artículo 5 de la Directiva 2008/98, titulado «Subproductos», tiene el siguiente tenor:

«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.

[...]»

8. El artículo 6 de la Directiva 2008/98, titulado «Fin de la condición de residuo», dispone:

«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. [...]»

9. El artículo 13 de la Directiva 2008/98 establece la obligación esencial impuesta por la Directiva y el objetivo de esta:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente [...]»

10. El artículo 28 de la Directiva 2008/98, bajo el epígrafe «Planes de gestión de residuos», dispone que los Estados miembros han de garantizar que sus autoridades competentes establezcan, de conformidad con, entre otros, los artículos 1, 4 y 13, uno o varios planes de gestión de residuos.

B. Derecho austriaco

1. Ley de gestión de residuos

11. Las disposiciones pertinentes de la Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (Ley Federal austriaca de Gestión de Residuos de 2002; en lo sucesivo, «Ley de gestión de residuos»), que transponen la Directiva 2008/98, presentan el siguiente tenor:

«Definiciones

Artículo 2

1. A efectos de la [Ley de gestión de residuos], 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 sean necesarios para no perjudicar el interés público (artículo 1, apartado 3).

[...]

5. A los efectos de la [Ley de gestión de residuos], se entenderá por:

[...]

6. “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;

[...]

Fin de la condición de residuo

Artículo 5

1. 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/CE 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.

[...]

Plan federal de gestión de residuos

Artículo 8.

1. En aras de la realización de los objetivos y principios establecidos en la [Ley de gestión de residuos], el Ministro Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión del Agua redactará, cuando menos, cada seis años un plan federal de gestión de residuos.

[...]»

2. Plan federal de gestión de residuos

12. El Bundesabfallwirtschaftsplan 2011 (Plan federal de gestión de residuos austriaco de 2011; en lo sucesivo, «Plan federal de gestión de residuos»), adoptado sobre la base del artículo 28 de la Directiva 2008/98 y del artículo 8, apartado 1, de la Ley de gestión de residuos, impone requisitos

específicos en cuanto a la reducción de la cantidad de los residuos, de sus sustancias contaminantes y de sus efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud, así como en lo relativo a una valorización de los residuos respetuosa con el medio ambiente y económicamente provechosa.

3. Ley de rehabilitación de áreas contaminadas

13. Con arreglo al artículo 1 de la Altlastensanierungsgesetz 1989 (Ley federal austriaca relativa a la rehabilitación de áreas contaminadas, de 1989; en lo sucesivo, «Ley de rehabilitación de áreas contaminadas»), esta tiene por objeto «financiar la contención y la rehabilitación de áreas contaminadas en el sentido de [dicha Ley]». En particular, el artículo 3 establece que el depósito de residuos a largo plazo en la superficie o en el subsuelo para proceder, entre otros, al nivelado de terrenos o al desarrollo de cultivos estará sujeto al pago de una contribución denominada «Altlastenbeitrag» (contribución por áreas contaminadas). Sin embargo, están exentos de esta obligación los residuos que, en esencia, se utilicen de conformidad con los requisitos del Plan federal de gestión de residuos. La Ley de rehabilitación de áreas contaminadas establece asimismo, en su artículo 10, un procedimiento dirigido a dilucidar, mediante resolución administrativa, si concurren los requisitos sustantivos para la obligación de pagar la contribución por áreas contaminadas.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

14. Porr Bau, demandante en el litigio principal, es una empresa de construcción establecida en Austria. En julio de 2015, ciertos agricultores locales le encargaron el suministro de suelo excavado y la distribución de este en sus fincas. La finalidad del encargo de los agricultores era nivelar sus terrenos agrícolas y mejorar sus superficies de cultivo, incrementando así su rentabilidad.

15. En la fecha en que los agricultores se dirigieron a Porr Bau, no estaba claro que esta empresa se hallase en condiciones de atender a su encargo. Solo pudo suministrar el material encargado tras seleccionar un proyecto de construcción adecuado y extraer muestras del suelo. A tal fin, el suelo fue clasificado en la categoría de calidad A1, es decir, la máxima calidad de suelo excavado no contaminado que establecía el Plan federal de gestión de residuos. Con arreglo a la normativa austriaca, el suelo excavado de dicha categoría es apto y está autorizado para la remodelación de terrenos y el desarrollo de superficies. También se pagó a Porr Bau para que llevase a cabo las obras de mejora de los terrenos y de las superficies de cultivo en cuestión.

16. El 4 de mayo de 2018, de conformidad con la Ley de rehabilitación de áreas contaminadas, Porr Bau solicitó a la autoridad recurrida que declarase que el suelo excavado suministrado a los agricultores no constituía un residuo. Con carácter subsidiario, solicitó que se eximiese dicho suelo de la obligación de pagar la contribución por el uso de residuos.

17. El 14 de septiembre de 2020, la autoridad recurrida declaró que el suelo excavado controvertido constituía un residuo en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Ley de gestión de residuos. Asimismo, consideró que el suelo no había alcanzado el fin de la condición de residuo, esencialmente debido al incumplimiento de ciertos requisitos formales establecidos en el Plan federal de gestión de residuos. En consecuencia, declaró que no había lugar a la exención del pago de la contribución por el uso de residuos.

18. El Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), que conoce del recurso interpuesto contra la referida resolución, alberga dudas en cuanto a la postura de la autoridad recurrida.

19. En particular, el órgano jurisdiccional remitente cuestiona la interpretación del concepto de «residuo» adoptado por dicha autoridad y su aplicación a un suelo excavado no contaminado de la máxima categoría de calidad, como el controvertido en el presente asunto. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente observa que, de conformidad con la normativa austriaca, el material de excavación solo puede alcanzar el fin de la condición de residuo si ha sido utilizado directamente en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales. Esto suscita la cuestión de si la normativa nacional regula la consecución del fin de la condición de residuo más estrictamente que el artículo 6 de la Directiva 2008/98 en relación con el suelo no contaminado de máxima calidad. Además, el órgano jurisdiccional remitente observa que la normativa austriaca exige, para alcanzar el fin de la condición de residuo, el cumplimiento de ciertos requisitos formales, concretamente obligaciones de registro y documentación. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si, cuando se trata de suelo excavado no contaminado de máxima calidad, la obligación de cumplir dichos requisitos, que él considera irrelevantes para el medio ambiente, infringe el artículo 6 de la Directiva 2008/98.

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

«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?»

IV. Apreciación

21. Con su petición, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, como regla general, el fin de la condición de residuo solo se alcanza cuando los

residuos se utilicen directamente en sustitución de materias primas o se preparen para la reutilización y, en el caso concreto del material de excavación, cuando este se haya utilizado directamente en sustitución de materias primas y su poseedor haya cumplido ciertos requisitos formales, como las obligaciones de registro y documentación.

22. A título preliminar quisiera observar que, en la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente expresa dudas acerca de que un suelo excavado no contaminado y clasificado como de máxima calidad con arreglo al Derecho nacional constituya un residuo en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98. En efecto, la aplicación del artículo 6 de dicha Directiva presupone que una sustancia u objeto se haya calificado previamente de residuo. Aunque este aspecto particular no se plantea expresamente en las cuestiones prejudiciales, voy a examinar en primer lugar si el suministro, por una empresa de construcción, de suelo excavado no contaminado de máxima calidad ha de considerarse como residuo en las circunstancias concretas de un caso como el del litigio principal. En mi análisis, abordaré también la cuestión, debatida por las partes en la vista ante el Tribunal de Justicia, de si el suelo suministrado no debe considerarse más bien un subproducto en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.

23. Para el caso de que el material controvertido en el litigio principal se considere un residuo, examinaré más adelante conjuntamente las tres cuestiones prejudiciales. En esencia, todas ellas solicitan que el Tribunal de Justicia determine si la normativa nacional de que se trata es compatible con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98, teniendo en cuenta que la única posibilidad de valorización del suelo excavado no contaminado de máxima calidad, para que alcance el fin de la condición de residuo, es su uso en sustitución de materias primas y el cumplimiento de ciertos requisitos formales, como las obligaciones de registro y documentación.

A. Suelo excavado no contaminado de máxima calidad: ¿residuo o subproducto?

1. Ámbito de aplicación de la Directiva 2008/98

24. Antes de examinar si el suelo excavado no contaminado de máxima calidad puede considerarse un residuo o un subproducto, en el sentido, respectivamente, del artículo 3, punto 1, o del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, voy a observar brevemente que el artículo 2, apartado 1, letra c), de dicha Directiva excluye de su ámbito de aplicación el suelo no contaminado y demás material en estado natural excavado durante las actividades de construcción cuando se tiene la certeza de que el material se utilizará a efectos de construcción en su estado natural en el sitio del que se extrajo.

25. Dado que, a tenor de la información facilitada en la resolución de remisión, el suelo excavado controvertido en el litigio principal se depositó en un lugar diferente del sitio del que se extrajo, dicho suelo no está comprendido por el artículo 2, apartado 1, letra c), de la Directiva 2008/98, de modo que debe examinarse con arreglo a la definición de residuo y a las disposiciones sobre subproductos recogidas en esa Directiva.⁶

⁶ Véase, a este respecto, el considerando 11 de la Directiva 2008/98, *in fine*.

2. Los conceptos de «residuo» y de «subproducto»

26. El artículo 3, punto 1, 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 de desprenderse (residuo *subjetivo*) o bien tenga la obligación de desprenderse (residuo *objetivo*). El concepto de residuo ha sido ampliamente interpretado por el Tribunal de Justicia, que ha definido los criterios relevantes para determinar si una sustancia u objeto, incluidos los materiales, debe considerarse un residuo en el sentido de dicha disposición.⁷

27. En particular, según reiterada jurisprudencia, la calificación de una sustancia u objeto como «residuo», en su significado subjetivo, depende sobre todo del comportamiento del poseedor y del significado del término «desprenderse».⁸ Tanto este término como el de «residuo» encierran conceptos del Derecho de la Unión que, habida cuenta del objetivo de la Directiva 2008/98 consistente en reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente, no pueden interpretarse de manera restrictiva.⁹

28. El Tribunal de Justicia también ha subrayado que, para valorar si una sustancia u objeto es un residuo, deben considerarse todas las circunstancias del caso concreto, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva 2008/98 y procurando no menoscabar su eficacia.¹⁰

29. Entre las circunstancias que pueden revelar la existencia de residuos figura, en primer lugar, el hecho de que la sustancia u objeto sea un residuo de producción o de consumo, es decir, un producto que no ha sido buscado como tal.¹¹ Según el Tribunal de Justicia, 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 este procure desprenderse.¹² Asimismo, ni el método de tratamiento ni la forma de utilización de una sustancia resultan determinantes para la calificación o no de dicha sustancia como «residuo». Por último, el concepto de «residuo» no excluye las sustancias ni los objetos susceptibles de reutilización económica.¹³

30. Paralelamente a la jurisprudencia citada, el Tribunal de Justicia también ha desarrollado el concepto de «subproducto», mayormente en relación con la interpretación de la Directiva 75/442.¹⁴ Esta jurisprudencia ha quedado plasmada en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, que, en esencia, se refiere a una sustancia u objeto del que su poseedor no desea desprenderse debido al beneficio económico que puede obtener con su reutilización, por lo que no puede considerarse como una carga ni, por tanto, como un residuo. En opinión del Tribunal de Justicia, no estaría justificado someter a los estrictos requisitos de la Directiva 2008/98 en materia

⁷ Véase una exposición reciente de estos criterios en la sentencia Sappi, apartados 43 a 53 y jurisprudencia citada.

⁸ Sentencia de 4 de julio de 2019, Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564), apartado 17 y jurisprudencia citada.

⁹ Sentencia Sappi, apartado 43 y jurisprudencia citada.

¹⁰ Sentencia de 4 de julio de 2019, Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564), apartado 20 y jurisprudencia citada.

¹¹ Sentencia de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359), apartado 41.

¹² Sentencia de 4 de julio de 2019, Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564), apartado 22 y jurisprudencia citada.

¹³ Sentencia de 3 de octubre de 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), apartado 42 y jurisprudencia citada.

¹⁴ 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), modificada posteriormente por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO 1991, L 78, p. 32) y consolidada mediante 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).

de protección del medio ambiente y de la salud humana una sustancia u objeto que el poseedor pretende explotar o comercializar en circunstancias ventajosas con independencia de cualquier operación de valorización.¹⁵

3. Suelo excavado no contaminado de máxima calidad encargado para nivelar y mejorar superficies de cultivo

31. Obviamente, incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único con competencia para valorar los hechos del asunto de que conoce, comprobar, a la luz de la jurisprudencia antes citada, si quien posee el material de excavación, concretamente el suelo no contaminado de máxima calidad, pretende desprenderse de él, dando lugar a un residuo, o bien desea explotarlo en circunstancias económicamente ventajosas, dando lugar a un subproducto.¹⁶ Dicho esto, propongo al Tribunal de Justicia que proporcione al órgano jurisdiccional remitente la siguiente orientación para resolver el litigio del que conoce. Esta orientación se basa en las circunstancias específicas, que, a mi parecer, no deben pasarse por alto en un caso como el del litigio principal.

a) El suelo excavado de máxima calidad, como residuo

32. Para comenzar, quisiera señalar que, según el Gobierno austriaco, la resolución adoptada por la autoridad recurrida, en la que se concluye que el suelo excavado controvertido tiene la condición de residuo, se basa en la jurisprudencia desarrollada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) en relación con el concepto de «residuo» establecido en el artículo 2, apartado 1, de la Ley de gestión de residuos.¹⁷ A juicio de dicho tribunal, cuando un material es excavado o demolido durante un proyecto de construcción, el principal propósito del promotor normalmente es llevar a cabo el proyecto sin que esos materiales se lo obstaculicen. En consecuencia, los retira del lugar con la intención de desprenderse de ellos.

33. Estoy de acuerdo en que el criterio establecido por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), seguido asimismo por la resolución impugnada, puede aplicarse como regla general para determinar si un material de excavación obtenido en una actividad de construcción debe considerarse como residuo. Sin embargo, como he indicado en el punto 28 de las presentes conclusiones, la evaluación de la existencia de un residuo en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98 requiere, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tener en cuenta todas las circunstancias del caso concreto.¹⁸ Por lo tanto, para que sea de aplicación dicha regla general, no pueden ignorarse los datos que caracterizan la intención concreta de quien posee el residuo.

34. A mi parecer, en contra de la postura del Gobierno austriaco y de la Comisión, en el presente asunto existen elementos de hecho que merecen ser tomados en consideración al valorar la intención concreta de una empresa de construcción respecto al uso ulterior del material que ha excavado. Entre tales elementos figura, por ejemplo, el encargo previo del material de excavación por parte de operadores locales, cuando dicho material puede ser comercializado tras una cuidadosa selección y un muestreo de su calidad. En esencia, no cabe descartar que una empresa de construcción, en lugar de percibir el material de excavación como un residuo o una carga de la

¹⁵ Sentencia de 4 de julio de 2019, Tronex (C-624/17, EU:C:2019:564), apartado 24 y jurisprudencia citada.

¹⁶ Sentencia Sappi, apartado 53 y jurisprudencia citada.

¹⁷ El artículo 2, apartado 1, de la Ley de gestión de residuos transpone el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98 en el Derecho austriaco.

¹⁸ Véase, como otro ejemplo, la sentencia de 1 de marzo de 2007 KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123), apartado 64.

que ha de desprenderse, pueda buscar la forma de obtener un beneficio con su propia actividad, especialmente cuando el material está clasificado en la máxima categoría de calidad de suelo no contaminado.

35. En efecto, el presente caso ilustra cómo una empresa de construcción puede verse inducida a no desprenderse del material que ha excavado, sino a explotarlo en circunstancias económicamente ventajosas. Así lo sugiere el hecho de que fue un grupo de agricultores locales quien se puso inicialmente en contacto con Porr Bau para que esta distribuyese en sus fincas suelo excavado con el fin de nivelarlas y de mejorar sus superficies de cultivo. Si bien cuando los agricultores se pusieron en contacto con Porr Bau no estaba claro que esta empresa estuviera en condiciones de satisfacer su encargo, la iniciativa de aquellos la animó a seleccionar un proyecto de construcción adecuado y a extraer muestras de suelo. Por otro lado, la resolución de remisión señala que el suelo se sometió a un control de calidad y que fue clasificado como material no contaminado de máxima calidad, el cual, con arreglo a la normativa austriaca, es apto y está autorizado para la remodelación de terrenos y el desarrollo de superficies. Asimismo, a petición de los agricultores, se pagó a Porr Bau para que llevase a cabo las obras de mejora de los terrenos y superficies de cultivo en cuestión.

36. Así pues, en circunstancias como las del presente asunto, resulta difícil llegar a la conclusión de que la intención de una empresa de construcción sea desprenderse de un suelo excavado que ha sido cuidadosamente seleccionado, sometido a un control de calidad y suministrado como material no contaminado de máxima calidad para atender a un encargo concreto de operadores locales necesitados de tal material. También considero que no debe presumirse que todo suelo excavado obtenido por una empresa de construcción, por defecto, esté destinado a eliminarse. En efecto, no cabe excluir que dicho material pueda utilizarse en el mismo proyecto de construcción, lo cual, como he señalado en el punto 24 de las presentes conclusiones, lo dejaría fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2008/98.

37. Habida cuenta de las reflexiones anteriores, opino que el Tribunal de Justicia debería inclinarse a favor de la postura según la cual, a reserva de las comprobaciones que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, el suelo excavado no contaminado de máxima calidad no debe considerarse, en un caso como el presente, un residuo en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98.

b) El suelo excavado, como subproducto

38. En cambio, un análisis detenido del asunto pone de manifiesto, en consonancia con las observaciones escritas de Porr Bau, que el suelo controvertido en el litigio principal podría satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98 para considerarse un subproducto.

39. A este respecto, quisiera señalar que, a tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, 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. A tal fin, dicha disposición impone el cumplimiento de cuatro requisitos: i) que sea seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente; ii) que la sustancia u objeto pueda utilizarse directamente sin ningún tratamiento ulterior distinto de la práctica industrial habitual; iii) que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción, y iv) que el uso ulterior sea legal. Voy a examinar brevemente todos estos elementos partiendo de la información que obra en autos ante el Tribunal de Justicia.

1) Definición de «subproducto»

40. En primer término, por lo que respecta a si el suelo excavado puede considerarse «una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto», en el sentido del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/98, considero relevante tener en cuenta que el Tribunal de Justicia ha sostenido en reiterada jurisprudencia que un «material o una materia prima que resulta de un proceso de fabricación o de extracción» puede constituir no un residuo, sino un subproducto.¹⁹ Como ya se ha señalado, dicha jurisprudencia define la esencia del concepto de «subproducto», que fue posteriormente codificado en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, pero utilizando a tal fin, en lugar de «proceso de fabricación o de extracción», la expresión «proceso de producción».

41. A mi parecer, contrariamente a la tesis defendida, en esencia, por el Gobierno austriaco en sus observaciones, ningún argumento corrobora la idea de que el legislador de la Unión, al consagrar en una norma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia utilizando la expresión «proceso de producción», pretendiese limitar el concepto de subproducto a los artículos secundarios resultantes de la producción industrial. Bien al contrario, el proceso de producción se define generalmente por los estudiosos de la economía como el proceso en el que los factores de producción, a saber, capital, trabajo, tecnología y tierra (*inputs*), se transforman en bienes y servicios (*outputs*).²⁰ En consecuencia, la tierra puede ser objeto de un proceso de producción, lo que significa que un producto secundario resultante de su transformación, incluido el suelo excavado, ha de considerarse comprendido en el concepto de «subproducto» siempre que cumpla los demás requisitos del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.

42. A este respecto, quisiera llamar la atención del Tribunal de Justicia sobre la sentencia Brady,²¹ en la que este Tribunal declaró, interpretando la Directiva 75/442, que los purines generados en explotaciones agrícolas como producto secundario y vendidos a otros agricultores para su reutilización como abono debían considerarse subproductos. Esto demuestra que, incluso antes de la adopción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, el Tribunal de Justicia ya admitía como subproductos los *outputs* resultantes de actividades económicas de transformación no realizadas exclusivamente en un contexto industrial. Partiendo de estas premisas, quisiera invitar al Tribunal de Justicia a efectuar una interpretación de la expresión «proceso de producción» que no se limite a la definición habitual de estos términos, sino que se atenga asimismo a la interpretación del concepto de «subproducto» sentada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con anterioridad a la adopción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98.

2) Seguridad suficiente acerca de la utilización ulterior

43. Respecto al requisito de que sea seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente, sin perjuicio de las comprobaciones concretas que haga el órgano jurisdiccional nacional, está suficientemente claro que, antes de la excavación del suelo controvertido en el litigio principal, existía un encargo expreso por parte de unos operadores locales para el

¹⁹ Véase, en particular, la sentencia Sappi, apartado 51 y jurisprudencia citada.

²⁰ En la economía clásica, el material de excavación se clasifica como subproducto de la tierra. Véase, entre otros, Pearce, D. W., *Macmillan dictionary of Modern Economics*, Londres: Macmillan Education UK, pp. 311 a 320. Véase igualmente, como ejemplo concreto, Environmental Protection Agency of Ireland, *Guidance on Soil and Stone By-products*, junio de 2019, disponible en: https://www.epa.ie/publications/licensing-permitting/waste/Guidance_on_Soil_and_Stone_By_Product.pdf.

²¹ Véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), apartado 60.

suministro de ese material. A raíz de dicho encargo, se contrajo posteriormente el compromiso de suministrar el suelo solicitado, junto con un acuerdo por el que la empresa de construcción, utilizando dicho material, realizaría las obras necesarias para nivelar y mejorar las superficies agrícolas correspondientes. Aunque en la fecha en que los agricultores se pusieron en contacto inicialmente con Porr Bau no era seguro que esta empresa pudiese satisfacer su encargo, esto no significa de por sí, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que no fuese seguro que el suelo excavado fuera a ser utilizado ulteriormente. En efecto, en el presente asunto, el requisito de la seguridad parece haberse cumplido en una fase suficientemente temprana.²²

44. No obstante, el Tribunal de Justicia ha elaborado criterios útiles para evaluar más específicamente si es suficientemente seguro que un material dirigido a ser distribuido en superficies agrícolas, como el suelo excavado controvertido, va a ser utilizado ulteriormente. Por ejemplo, en la sentencia Brady, antes citada, se establecen los siguientes requisitos:

- en primer lugar, los terrenos en los que se ha de suministrar el material deben estar claramente identificados desde el principio;²³
- en segundo lugar, el material —y las cantidades suministradas— deben destinarse efectivamente y estar estrictamente limitadas a las necesidades del uso específico previsto;²⁴
- en tercer lugar, el material suministrado debe utilizarse o comercializarse efectivamente en condiciones que sean económicamente ventajosas para su poseedor;
- en cuarto lugar, en caso de que el material no se suministre inmediatamente, existe la obligación de utilizar unas instalaciones de almacenamiento adecuadas y suficientes para guardar el suelo hasta su entrega, y el período de almacenamiento no ha de exceder el tiempo necesario para que la empresa pueda cumplir con sus compromisos contractuales.²⁵

45. A mi parecer, el Tribunal de Justicia debería plantearse aplicar los requisitos desarrollados en la sentencia Brady, que trataba de la utilización ulterior de material destinado a ser distribuido en superficies agrícolas, a un supuesto relativo a suelo excavado como el controvertido en el litigio principal. Ello ayudaría a evaluar con mayor concreción si es suficientemente seguro que dicho material va a ser utilizado ulteriormente, a efectos del artículo 5, apartado 1, letra a), de la Directiva 2008/98. De hecho, considero que la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión parece revelar que los tres primeros requisitos se cumplen en el litigio principal. En cambio, la resolución de remisión no contiene ninguna información acerca de si el suelo excavado controvertido fue suministrado inmediatamente o no, lo que suscita la cuestión de si procede aplicar el criterio relativo al almacenamiento del material. En cualquier caso, debo subrayar, una vez más, que incumbe al órgano jurisdiccional remitente proceder a tal apreciación y determinar, en último término, si ha de considerarse satisfecho el requisito establecido en el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Directiva 2008/98.

²² Véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), apartado 48.

²³ *Ibid.*, apartado 53.

²⁴ *Ibid.*, apartados 52, 53 y 56.

²⁵ *Ibid.*, apartados 55 y 56.

3) *Ausencia de transformación ulterior y cualidad de parte integrante de un proceso de producción*

46. Respecto a los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva 2008/98, según los cuales la sustancia u objeto ha de poder utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal y ha de producirse como parte integrante de un proceso de producción, considero que está claro que el suelo excavado suministrado para nivelar el terreno no requiere ninguna transformación o tratamiento antes de su utilización ulterior. Esto queda aún más patente cuando, como se ha mencionado reiteradamente, dicho suelo excavado se ha sometido a un control de calidad en que se ha declarado que se trata de material no contaminado de máxima calidad, reconocido como tal por el Derecho nacional.²⁶

47. Por otro lado, ya he señalado en los puntos 41 y 42 de las presentes conclusiones que la expresión «proceso de producción» que figura en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/98 debe interpretarse en el sentido de que comprende actividades económicas de transformación que van más allá de las que se producen exclusivamente en un contexto industrial. Respecto al presente asunto, es relevante comprender que el suelo excavado es resultado inevitable de uno de los primeros pasos que se dan habitualmente en una construcción como actividad económica, cuyo resultado es la transformación del terreno. Por este motivo, considero que el suelo excavado debe entenderse como parte integrante de un proceso de producción en el sentido del artículo 5, apartado 1, letra c), de la Directiva 2008/98.

48. Finalmente, me parece importante que el Tribunal de Justicia adopte una postura dinámica en cuanto a la frecuencia con la que un subproducto determinado se suministra como tal por una empresa, extremo que, dicho sea de paso, no constituye un requisito previsto expresamente por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98. Aunque un material no se entregue de forma habitual como subproducto —como podría ser el caso de Porr Bau y del suelo excavado controvertido en el litigio principal—, no por ello debería llegarse a la conclusión de que el suministro de dicho material no pueda evolucionar y transformarse en una actividad susceptible de ser realizada con mayor regularidad, si da lugar a una ventaja económica para una empresa.

4) *Legalidad del uso ulterior*

49. Por último, en cuanto al requisito de que el uso ulterior de la sustancia u objeto de que se trate sea 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 que no produzca impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.

50. A este respecto, ya he mencionado que, de acuerdo con la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente, el suelo controvertido en el litigio principal fue clasificado, tras un análisis de calidad previo a su reutilización, como perteneciente a la máxima calidad de material de excavación no contaminado según su definición por el Derecho austriaco, concretamente por el Plan federal de gestión de residuos. Tal como he indicado en el punto 12 de las presentes conclusiones, dicho Plan establece requisitos específicos en cuanto a la reducción de la cantidad de los residuos, de sus sustancias contaminantes y de sus efectos nocivos sobre el

²⁶ Como ha explicado Porr Bau en sus observaciones, sin contradicción al respecto por ninguna de las otras partes ante el Tribunal de Justicia, el suelo suministrado era «suelo virgen», que se extrajo de una finca agrícola y se entregó directamente a otra finca agrícola idéntica.

medio ambiente y la salud. Asimismo, el referido Plan declara que el uso de suelo no contaminado de máxima calidad es apto y está autorizado para la remodelación de terrenos y el desarrollo de superficies.

51. Por lo tanto, en la medida en que la clasificación del suelo excavado controvertido en el litigio principal muestra que este no está contaminado y que es apto para la finalidad específica de remodelación de terrenos, parece que, en unas circunstancias como las del litigio principal, también se ha de considerar satisfecho el cuarto requisito.

c) Observación final

52. De las consideraciones anteriores se deduce que, a expensas de las comprobaciones que lleve a cabo el órgano jurisdiccional remitente, una empresa de construcción que selecciona cuidadosamente el suelo, lo somete a un control de calidad y lo suministra como material no contaminado de máxima calidad en cumplimiento de un encargo específico de operadores locales necesitados de ese material no tiene intención de desprenderse de él, sino que más bien trata de explotarlo en condiciones ventajosas para sí. En consecuencia, en las circunstancias concretas del presente asunto, el suelo excavado no ha de considerarse un residuo en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98.

53. En cambio, entiendo que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98 debe interpretarse en el sentido de que un suelo excavado no contaminado de máxima calidad, suministrado en cumplimiento de un encargo específico de operadores locales tras haber sido seleccionado y sometido a un control de calidad constituye un subproducto, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo de conformidad con las orientaciones propuestas en los puntos precedentes de las presentes conclusiones.

B. Consecución del fin de la condición de residuo

54. Mi anterior análisis excluye la necesidad de examinar las tres cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional nacional en relación con la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2008/98. No obstante, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia decida no adherirse a la conclusión de que el suelo excavado controvertido en el litigio principal debe considerarse un subproducto, sino que lo considere un residuo, ofrezco a continuación mi análisis relativo a esas tres cuestiones prejudiciales.

1. Artículo 6 de la Directiva 2008/98 y jurisprudencia del Tribunal de Justicia

55. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en su versión aplicable en el presente procedimiento,²⁷ determinados residuos específicos dejan de ser residuos, en el sentido en el que se definen en el artículo 3, punto 1, cuando hayan sido sometidos a una operación de valorización, incluido el reciclado.

56. De conformidad con dicha disposición, el fin de la condición de residuo también debe cumplir criterios específicos elaborados con arreglo a los siguientes requisitos: en primer lugar, la sustancia u objeto debe usarse normalmente para finalidades específicas; en segundo lugar, ha de existir un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto; en tercer lugar, la sustancia u objeto debe

²⁷ Véase la nota 5 *supra*.

satisfacer los requisitos técnicos para las finalidades específicas y cumplir la legislación existente y las normas aplicables a los productos, y, en cuarto lugar, el uso de la sustancia u objeto no ha de generar impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud.

57. De conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/98, la definición de los criterios específicos que permiten alcanzar el fin de la condición de residuo ha de ser adoptada primordialmente por la Comisión Europea. No obstante, en defecto de una normativa de ejecución adoptada a escala de la Unión, el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98 permite a los Estados miembros decidir caso por caso si un residuo ha dejado de serlo.

58. También se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de su sentencia *Tallinna Vesi*, que la naturaleza exacta de las medidas sobre el fin de la condición de residuo de una sustancia o de un objeto no ha sido precisada por el legislador de la Unión.²⁸ En consecuencia, los Estados miembros pueden adoptar normas nacionales de aplicación general que regulen el fin de la condición de residuo para ciertos tipos de residuos.²⁹ Alternativamente, los Estados miembros también pueden adoptar decisiones individuales, en particular previa solicitud presentada por los poseedores de la sustancia o del objeto calificado de residuo.³⁰ Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros están incluso facultados para considerar que determinados residuos no pueden dejar de serlo y para renunciar a adoptar una normativa sobre el fin de su condición de residuo.³¹

59. No obstante, en los tres contextos referidos, los Estados miembros deben velar por que la normativa nacional —o la ausencia de esta— no obste a la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98. Dichos objetivos han sido definidos por el Tribunal de Justicia como el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos prevista por el artículo 4 de dicha Directiva y, tal y como resulta de los considerandos 8 y 29 de esta, el fomento de la valorización de residuos y de la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el desarrollo de una economía circular.³² Por otro lado, las medidas adoptadas sobre la base del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98 deben garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, letras a) a d), de dicha Directiva y, en particular, tener en cuenta todo posible impacto adverso de la sustancia o del objeto en cuestión en el medio ambiente y la salud humana.³³

2. El fin de la condición de residuo del suelo excavado no contaminado de máxima calidad

60. En el presente asunto, es pacífico entre las partes que, con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Ley de gestión de residuos, el órgano jurisdiccional remitente debe determinar en qué momento dejó de ser un residuo el suelo excavado no contaminado de máxima calidad suministrado por Porr Bau a los agricultores locales en el litigio principal. La respuesta a esta cuestión tiene gran

²⁸ Sentencia *Tallinna Vesi*, apartado 22.

²⁹ *Ibid.*, apartados 23 y 25.

³⁰ *Ibid.*, apartado 24.

³¹ *Ibid.*, apartado 26.

³² *Ibid.*, apartados 23 y 27.

³³ *Ibid.*, apartado 23. Véase al respecto, asimismo, el artículo 13 de la Directiva 2008/98.

relevancia, dado que, a tenor de la Ley de rehabilitación de áreas contaminadas, el pago de una contribución por el depósito de residuos depende de la determinación del momento en que el material haya podido alcanzar el fin de la condición de residuo.³⁴

a) Disposición nacional y jurisprudencia aplicables

61. El artículo 5, apartado 1, de la Ley de gestión de residuos establece, en esencia, que las sustancias u objetos procedentes de residuos no alcanzan el fin de la condición de residuo hasta que se utilicen directamente en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales o hasta que se haya culminado la preparación para su reutilización.

62. No obstante, esta disposición de la Ley de gestión de residuos no es de aplicación íntegramente a los materiales excavados. En efecto, según la resolución de remisión, y tal como ha corroborado el Gobierno austriaco,³⁵ solo se considera que el material de excavación ha alcanzado el fin de la condición de residuo cuando este se ha utilizado directamente en sustitución de materias primas o de productos elaborados a partir de materias primas originales. En consecuencia, atendiendo a la decisión adoptada por Austria sobre la base del margen de discrecionalidad que el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98 concede a los Estados miembro, no cabe valorizar el material de excavación mediante una preparación para su reutilización. Además, con arreglo al Plan federal de gestión de residuos, para que el material de excavación alcance el fin de la condición de residuo deben cumplirse ciertos requisitos formales, como las obligaciones de registro y documentación.

63. El origen de la controversia en el presente asunto reside en el desacuerdo entre las partes acerca del momento en que debe considerarse que el suelo excavado controvertido en el litigio principal ha sido objeto de una operación de valorización, como exige el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98. En efecto, Porr Bau considera que el control de calidad llevado a cabo sobre dicho material para determinar su categoría de no contaminado de máxima calidad constituye una operación de «preparación para la reutilización» y, por tanto, una valorización. En su opinión, que se corresponde con la postura expresada por el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión, una disposición nacional que limite tal posibilidad es contraria al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98. En cambio, el Gobierno austriaco alega que un control de calidad del suelo excavado no puede considerarse una operación de «preparación para la reutilización», por lo que no cabe afirmar que ese material haya sido valorizado en tanto no se haya utilizado para la remodelación de terrenos agrícolas y la mejora de superficies de cultivo.

64. A este respecto, debo señalar en primer lugar que, a tenor del considerando 22 de la Directiva 2008/98, para alcanzar el fin de la condición de residuo, la operación de valorización puede ser «tan simple como comprobar que los residuos cumplen los criterios de fin de la condición de residuo».

³⁴ El Gobierno austriaco explica a este respecto que, atendiendo a la jurisprudencia del Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el material de excavación considerado como residuo mantiene esa condición incluso en el momento en que se utilice para el desarrollo de superficies. Esto significa que, aun cuando dicho material alcance el fin de la condición de residuo como resultado de ese uso específico, ello no incide en la obligación de pagar la contribución prevista en la Ley de rehabilitación de áreas contaminadas.

³⁵ Véanse, a este respecto, los considerandos de la Ley de gestión de residuos.

65. Dicho considerando halla su concreción en el artículo 3, punto 16, de la Directiva 2008/98, que define formalmente la «preparación para la reutilización» como una operación consistente en la «comprobación, limpieza o reparación» de productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos a fin de prepararlos para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa.³⁶ Esta misma disposición califica expresamente la «preparación para la reutilización» como una valorización. Por lo tanto, debe considerarse que un residuo que se somete a tal «preparación para la reutilización» cumple el primer requisito establecido por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 para alcanzar el fin de la condición de residuo.

66. Conviene señalar también que el artículo 4 de la Directiva 2008/98, que define la jerarquía que ha de aplicarse en la legislación y la política en materia de residuos, sitúa la «preparación para la reutilización» en la segunda posición del orden de prioridades para la gestión de los residuos, justo detrás de la prevención.

67. En segundo lugar, para que un residuo deje de serlo, no solo debe someterse a un proceso de valorización, como puede ser la comprobación antes mencionada. A fin de cuentas, para que se produzca un cambio en el estado de ciertos residuos, es necesario asegurarse de que el producto de que se trate no sea nocivo.³⁷ Más aún teniendo en cuenta que, como recientemente ha señalado el Tribunal de Justicia, el fin de la condición de residuo pone término a la protección concedida por el Derecho en materia de residuos por lo que respecta al medio ambiente y a la salud humana.³⁸ Este es el motivo por el que, durante la valorización de residuos, debe garantizarse un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente³⁹ y por el que toda operación de valorización específica debe cumplir estrictamente los requisitos del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98.

68. Las consideraciones precedentes deben tenerse en cuenta a la hora de determinar si es compatible con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98, según lo interpreta el Tribunal de Justicia, una normativa nacional que solo reconoce el fin de la condición de residuo a un suelo no contaminado de máxima calidad cuando este haya sido utilizado en sustitución de materias primas y se hayan cumplido ciertos requisitos formales, y no cuando se haya definido su categoría de no contaminado y de máxima calidad.

b) El control de calidad como valorización

69. Por un lado, entiendo que está suficientemente claro que un examen capaz de determinar la calidad y la no contaminación del suelo excavado puede, desde un punto de vista formal, considerarse una «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. El Gobierno austriaco alega que este tipo de operación está reservada, de acuerdo con dicha disposición, para «productos o componentes de productos», y que el suelo excavado de que aquí se trata no puede considerarse como tales. Sin embargo, este argumento no puede prosperar por las razones expuestas en los puntos 41 y 42 de las presentes conclusiones, donde se invita al Tribunal de Justicia a considerar que las actividades de transformación de terrenos, como las

³⁶ Esta disposición ha sido transpuesta literalmente en el Derecho austriaco, en concreto en el artículo 2, apartado 5, punto 6, de la Ley de gestión de residuos.

³⁷ Sentencia Tallinna Vesi, apartado 23.

³⁸ Sentencia Tallinna Vesi, apartado 23.

³⁹ Sentencia Sappi, apartado 66.

obras de construcción, constituyen un proceso de producción y, por tanto, que el suelo excavado es un producto de tal actividad. Por consiguiente, el suelo excavado puede someterse a una operación de preparación para su reutilización.

70. Por otro lado, incumbe ciertamente al órgano jurisdiccional nacional verificar, en su caso, sobre la base de un análisis científico y técnico,⁴⁰ si un control de calidad y de contaminación efectuado sobre el suelo excavado es apto para excluir cualquier daño al medio ambiente o a la salud humana, así como para determinar si se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98, descritos en el punto 56 de las presentes conclusiones. El objetivo deberá consistir en cerciorarse de que el suelo excavado no implica un riesgo potencial superior al de materias primas comparables para un uso específico.

71. Por cuanto se refiere a tales requisitos, así parece suceder en el litigio principal a la vista de los hechos constatados en la resolución de remisión. Dicha resolución indica, en primer lugar, que ya antes de su excavación se determinó que el suelo no contaminado de máxima calidad se utilizaría para una finalidad específica, a saber, nivelar y sanear terrenos agrícolas. En segundo lugar, existía una demanda específica de suelo excavado, concretamente por parte de los agricultores que se dirigieron con este fin a quien poseía suelo no contaminado de máxima calidad. En tercer lugar, la resolución de remisión señala que el suelo excavado cumplía los requisitos y normas técnicas para el nivelado y saneamiento de terrenos agrícolas y respetaba la normativa y regulación técnica pertinentes. En cuarto lugar, dada la máxima calidad del suelo excavado con arreglo al Plan federal de gestión de residuos, no parece que el uso de la sustancia u objeto produzca impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana. Quisiera recordar a este respecto que, en la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente observa expresamente que el suelo excavado controvertido en el litigio principal estaba probadamente por debajo de los valores límite de contaminación definidos en el Plan federal austriaco de gestión de residuos para el uso específico de remodelación de terrenos y desarrollo de superficies.

72. Quisiera recalcar que la referida interpretación de los artículos 3, punto 16, y 6, de la Directiva 2008/98, que reconoce el fin de la condición de residuo a un suelo excavado que ha sido sometido a control y se ha clasificado en la categoría de material de máxima calidad con arreglo al Derecho nacional, garantiza que no se menoscabe la eficacia de la Directiva 2008/98, tal como requiere la jurisprudencia citada en el punto 59 de las presentes conclusiones, que, en esencia, exige a los Estados miembros reconocer el fin de la condición de residuo a las sustancias u objetos cuando ello contribuya a alcanzar los objetivos de dicha Directiva.

73. En relación con el caso de autos, procede considerar que el uso de suelo excavado de máxima calidad para nivelar y sanear terrenos agrícolas permite respetar la jerarquía de residuos establecida en el artículo 4 de la Directiva 2008/98 y, en particular, responder al incentivo de valorizar los residuos para poder preservar los recursos naturales y fomentar el establecimiento de una economía circular.

74. En efecto, tal como alega Porr Bau, si no se considerase que, tras la realización de un control de calidad, un material de excavación no contaminado perteneciente a la categoría de máxima calidad deja de ser un residuo, ese suelo, cuyas propiedades permiten utilizarlo para mejorar estructuras agrícolas, se llevaría a un vertedero, conforme a lo exigido por la Directiva 2008/98 y por la normativa nacional austriaca. Ello no solo afectaría potencialmente a la capacidad del vertedero, sino que también daría lugar a la contaminación de dicho suelo, que dejaría de ser

⁴⁰ Sentencia Sappi, apartado 67.

apto para usos provechosos. Además, en lugar de aplicar la jerarquía de residuos y responder al incentivo para valorizar residuos a fin de preservar los recursos naturales, como ya se ha señalado, el poseedor de dichos residuos se vería obligado, en virtud del Derecho austriaco, a pagar una contribución por áreas contaminadas, lo cual vulneraría el principio de quien contamina paga, que, según los considerandos 1 y 26 de la Directiva 2008/98, constituye un principio rector para la normativa y política medioambientales a escala europea.

75. En consecuencia, soy del parecer de que el reconocimiento del fin de la condición de residuo al suelo excavado cuando ha sido sometido a un control y calificado como material no contaminado de máxima calidad puede cumplir los objetivos de la Directiva 2008/98. Una normativa nacional con arreglo a la cual el fin de la condición de residuo solo se produce cuando un suelo de esas características se utilice directamente en sustitución de materias primas, y que excluye la preparación para su reutilización, excede el margen de discrecionalidad de que gozan los Estados miembros y, por tanto, está prohibida por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98.

c) Requisitos formales

76. En cuanto a los requisitos formales, como las obligaciones de registro y de documentación, que, según el órgano jurisdiccional remitente, debe cumplir adicionalmente el material de excavación para alcanzar el fin de la condición de residuo, debería aplicarse una concepción similar. En particular, es necesario velar por que los requisitos formales no menoscaben la eficacia de la Directiva 2008/98. Dicho de otra manera, una normativa nacional con arreglo a la cual la condición de residuo del material de excavación no puede finalizar si no se cumplen ciertas obligaciones formales, aunque se hayan satisfecho los requisitos establecidos por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98, impide alcanzar los objetivos de dicha Directiva y, por tanto, el órgano jurisdiccional nacional no debe aplicarla.

77. Es cierto que, como señala el Gobierno austriaco, no es ajeno al Derecho de la Unión el establecimiento de obligaciones formales para alcanzar el fin de la condición de residuo. A este respecto, los Estados miembros gozan de un margen de discrecionalidad para determinar los criterios relativos al fin de dicha condición. Sin embargo, tales criterios formales se han de definir de tal manera que se logren sus objetivos sin comprometer los de la Directiva 2008/98.

78. Este no parece ser el caso en el litigio principal, habida cuenta de la descripción que hace el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión. En efecto, como reconoce en sus observaciones el Gobierno austriaco, la resolución impugnada ante el órgano jurisdiccional remitente declaró que el suelo excavado controvertido no había alcanzado el fin de la condición de residuo debido, en esencia, al incumplimiento de ciertos requisitos formales establecidos en el Plan federal de gestión de residuos. Sin embargo, como ya se ha reiterado, el órgano jurisdiccional remitente indica que el suelo excavado controvertido en el litigio principal había sido clasificado como suelo de máxima categoría y estaba probadamente por debajo de los valores límite de contaminación definido en el Plan federal austriaco de gestión de residuos para el uso específico de remodelación de terrenos y desarrollo de superficies.

79. En consecuencia, los requisitos formales llevaron a la autoridad recurrida a considerar un suelo excavado no contaminado de máxima calidad como residuo, fomentando su eliminación y la adquisición de nuevas materias primas, en lugar de fomentar la reutilización de materiales previamente existentes. En la medida en que puedan disuadir de reutilizar materiales no contaminados de máxima calidad, procede considerar que unos requisitos formales que se

demuestren irrelevantes para el medio ambiente menoscaban la promoción de la jerarquía de residuos definida en el artículo 4 de la Directiva 2008/98 y, con ello, la efectividad de dicha Directiva.

d) Observación final

80. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que solo reconoce el fin de la condición de residuo a un suelo excavado no contaminado, clasificado como material de máxima calidad para la finalidad específica del desarrollo de superficies con arreglo al Derecho nacional, cuando se utilice directamente en sustitución de materias primas, y en la medida en que dicha normativa deniega el fin de la condición de residuo hasta que el poseedor cumpla ciertos requisitos formales irrelevantes para el medio ambiente, como las obligaciones de registro y documentación.

V. Conclusión

81. Sobre la base del análisis expuesto, propongo al Tribunal de Justicia responder a la petición de decisión prejudicial del Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria) del siguiente modo:

«El 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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que solo reconoce el fin de la condición de residuo a un suelo excavado no contaminado, clasificado como material de máxima calidad para la finalidad específica del desarrollo de superficies con arreglo al Derecho nacional, cuando se utilice directamente en sustitución de materias primas, y en la medida en que dicha normativa deniega el fin de la condición de residuo hasta que el poseedor cumpla ciertos requisitos formales irrelevantes para el medio ambiente, como las obligaciones de registro y documentación.»

No obstante, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 no resulta aplicable a un asunto como el del litigio principal, en la medida en que los artículos 3, apartado 1, y 5, apartado 1, de dicha Directiva deben interpretarse en el sentido de que un suelo excavado no contaminado de máxima calidad, suministrado con la finalidad de atender a un encargo de agricultores locales para la remodelación de terrenos y desarrollo de superficies, una vez que dicho suelo ha sido seleccionado y sometido a un control de calidad, no constituye un residuo, sino un subproducto, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, letras a) a d), de la Directiva 2008/98. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente efectuar tal apreciación.»