

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de junio de 2024*

## **“¿RESIDUO O PRODUCTO? UN ESTUDIO SOBRE LA REGULACIÓN DEL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO”**

**“WASTE OR PRODUCT? A STUDY ON THE REGULATION OF THE END OF WASTE STATUS”**

**Autor:** Aloia López Ferro<sup>1</sup>, investigadora predoctoral en la Universitat Rovira i Virgili y abogada en Terraqui

**Fecha de recepción:** 22/05/2024

**Fecha de aceptación:** 29/05/2024

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00372>

### **Resumen:**

En este artículo se aborda el régimen jurídico del fin de la condición de residuo a nivel de la Unión Europea, del Estado español y de las comunidades autónomas. Con ello se busca identificar cuáles han sido los principales cambios normativos que se han producido en los últimos años, a raíz de la modificación de la Directiva de residuos en 2018 y de la normativa básica española en 2022, y cómo éstos afectan al procedimiento y condiciones para declarar el fin de la condición de residuo. Asimismo, se identifican los retos pendientes para un funcionamiento más eficaz y una mejor comprensión de este instrumento jurídico que permita avanzar hacia un mayor empleo de materias primas secundarias en los procesos productivos.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili, del cual la autora es miembro, “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162) y en el marco del proyecto de I+D+i “Cambio Climático y residuos Plásticos: Desafíos Jurídicos de la Economía Circular Como Paradigma para la Tutela de la Salud y la Justicia Planetarias” (referencia PID2020-115551RA-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

## **Abstract:**

This article delves into the legal framework surrounding the end-of-waste status within the European Union, Spain, and its autonomous communities. The aim is to discern the primary regulatory adjustments that have been introduced in recent years, stemming from the amendments to the Waste Directive in 2018 and the Spanish foundational legislation in 2022. The article explores how these modifications influence the procedure and criteria for declaring the end-of-waste status. Furthermore, it highlights outstanding challenges for enhancing operational efficiency and fostering a deeper comprehension of this legal instrument, with the ultimate goal of encouraging a more extensive utilization of secondary raw materials in manufacturing processes.

**Palabras clave:** Residuo. Fin de la condición de residuo. Plásticos. Materias primas secundarias. Economía circular.

**Keywords:** Waste. End-of-waste. Plastic. Secondary raw materials. Circular economy.

## **Índice:**

1. **Introducción**
2. **Origen del concepto de fin de la condición de residuo**
3. **Delimitación del concepto y de las condiciones del fin de la condición de residuo**
  - 3.1. **El concepto de fin de la condición de residuo**
  - 3.2. **La distinción entre el fin de la condición de residuo, los subproductos, las materias primas secundarias y el reciclaje**
  - 3.3. **Los requisitos o condiciones que se deben cumplir para alcanzar el fin de la condición de residuo**
4. **La evolución de la regulación del fin de la condición de residuo en el ámbito de la Unión Europea**
  - 4.1. **Las condiciones o requisitos para el reconocimiento del fin de la condición de residuo**
  - 4.2. **El establecimiento de criterios detallados para aplicar el fin de la condición de residuo por la Comisión o los Estados miembros**
  - 4.3. **Las medidas a adoptar por los Estados miembros cuando no se hayan establecido criterios detallados**

- 4.4. El margen de apreciación de los Estados miembros para regular el fin de la condición de residuo y proceder a su declaración
- 4.5. La creación de un mecanismo de intercambio de información y puesta en común de mejores prácticas
5. La evolución de la regulación del fin de la condición de residuo en el ámbito del estado español
  - 5.1. Las condiciones para el reconocimiento del fin de la condición de residuo
  - 5.2. La evaluación y aprobación centralizada del fin de la condición de residuo mediante orden ministerial
  - 5.3. La atribución de competencias a las comunidades autónomas para la declaración del fin de la condición de residuo
  - 5.4. Las disposiciones específicas aplicables al compost, digerido y al material bioestabilizado
6. La evolución de la regulación del fin de la condición de residuo a nivel autonómico
7. Otras obligaciones y consecuencias asociadas a la producción y utilización de residuos que alcanzan el fin de la condición de residuo
8. Conclusiones
9. Bibliografía

**Index:**

1. Introduction
2. Origin of the concept of end-of-waste status
3. Delimitation of the concept and conditions for achieving end-of-waste status
  - 3.1. The concept of end-of-waste status
  - 3.2. The distinction between end-of-waste status, by-products, secondary raw materials, and recycling
  - 3.3. The requirements or conditions to achieve end-of-waste status
4. Evolution of the regulation of end-of-waste status in the European Union
  - 4.1. The conditions or requirements for recognizing end-of-waste status
  - 4.2. Establishing detailed criteria for applying end-of-waste status by the commission or member states
  - 4.3. Measures to be adopted by member states when detailed criteria have not been established

- 4.4. **The margin of appreciation for member states to regulate and declare end-of-waste status**
- 4.5. **Creation of an information exchange mechanism and sharing of best practices**
5. **Evolution of the regulation of end-of-waste status in Spain**
  - 5.1. **The conditions for recognizing end-of-waste status**
  - 5.2. **Centralized evaluation and approval of end-of-waste status via ministerial order**
  - 5.3. **Attribution of competences to autonomous communities for declaring end-of-waste status**
  - 5.4. **Specific provisions applicable to compost, digestate, and bio-stabilized material**
6. **Evolution of the regulation of end-of-waste status at the regional level**
7. **Other obligations and consequences associated with the production and use of waste that achieves end-of-waste status**
8. **Conclusions**
9. **Bibliography**

## 1. INTRODUCCIÓN

La extracción y transformación de recursos son la causa de la mitad de las emisiones totales de gases de efecto invernadero y de la pérdida de más del 90 % de la biodiversidad<sup>2</sup>. Habitar dentro de los límites de nuestro planeta y hacer frente a los desafíos ambientales a los que nos enfrentamos, entre ellos, el cambio climático y la generación creciente de residuos, requiere un cambio sistémico y profundo de nuestro modo de producción y consumo, que nos permita transitar hacia una economía más circular<sup>3</sup>.

En una economía circular, los materiales deberían permanecer en la fase de residuos sólo temporalmente, dado que el objetivo es que se recuperen y se

---

<sup>2</sup> PIR. [Panorama de los Recursos Globales 2019: Recursos naturales para el futuro que queremos](#), 2019, p. 8 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>3</sup> Así se indica en la Comunicación de la Comisión “[Nuevo plan de acción para la economía circular](#)”, COM(2020) 98 final.

reintroduzcan en la economía para sustituir materias primas vírgenes<sup>4</sup>. Por ello, entre las acciones clave para incrementar la circularidad se encuentra el aumento del empleo de subproductos y de materiales valorizados a partir de residuos, conocidos materias primas secundarias<sup>5</sup>. Su utilización permite reincorporar en el ciclo de producción materiales provenientes de residuos, evitando la extracción de materias primas vírgenes<sup>6</sup>. En tal sentido, el primer Plan de Acción de Economía Circular de 2015 de la Comisión Europea indicaba que, en una economía circular, “los materiales que pueden reciclarse se reinvierten en la economía como nuevas materias primas<sup>7</sup>, aumentando así la seguridad del suministro. Es posible comerciar con dichas «materias primas secundarias» y transportarlas exactamente igual que si se tratara de materias primas primarias procedentes de recursos extractivos tradicionales”. Igualmente, este Plan de Acción también apuntaba a la necesidad de promover las prácticas que fomentasen la eficiencia en el uso de los recursos, como la simbiosis industrial<sup>8</sup>,

---

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión “[Sobre la aplicación del paquete sobre economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos](#)”, COM (2018), 32 final.

<sup>5</sup> El empleo de materias primas secundarias es uno de los indicadores que se toma en consideración en el marco de seguimiento revisado para la economía circular en la Unión Europea, según la Comunicación de la Comisión “[Sobre un marco de seguimiento revisado para la economía circular](#)”, COM(2023) 306 final. El concepto de “materia prima secundaria” se aborda en el epígrafe 3.2.b) de este artículo.

<sup>6</sup> En el caso de los plásticos, la Comunicación de la Comisión “[Una estrategia europea para el plástico en una economía circular](#)”, COM(2018) 28 final, señala que la demanda de plástico reciclado en Europa deberá cuadruplicarse y que el aumento de la utilización de plástico reciclado puede reducir la dependencia de la extracción de combustibles fósiles para la producción de plástico y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

<sup>7</sup> La idea no es nueva, pues ya en la Comunicación de la Comisión “[Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos](#)”, COM(2005) 666, se expresaba que “el objetivo a largo plazo es que la UE se convierta en una sociedad del reciclado que se propone evitar los residuos y utilizarlos como recurso”.

<sup>8</sup> En IMPEL. [Making the Circular Economy Work. Guidance for regulators on enabling innovations for the circular economy](#), 2019, p. 32 (último acceso: 21-02-2024) se define como una asociación entre varias industrias o plantas de producción en las que los residuos que han alcanzado el fin de la condición de residuo o los subproductos de unas sirven como materias primas secundarias de las otras. Esto puede incluir los materiales sólidos, líquidos u otros elementos como, por ejemplo, el calor. Por su parte, la Estrategia Española de Economía Circular, “España circular 2030”, considera que la simbiosis industrial consiste en “consiste en conectar varias industrias con objeto de reducir la necesidad de materias primas vírgenes y la eliminación de residuos, cerrando así el circuito del material, una característica fundamental de la economía circular y un motor para el crecimiento verde y soluciones eco-innovadoras. También puede reducir las emisiones y el uso de energía y crear nuevos flujos de ingresos”.

que permite que los residuos o los subproductos de una industria se conviertan en insumos de otra<sup>9</sup>, y se fijaba el objetivo de duplicar la tasa de utilización de material circular en la próxima década. Sin embargo, en la actualidad, las materias primas secundarias todavía representan una pequeña proporción de los materiales utilizados en la Unión Europea y España<sup>10</sup>.

Para hacer frente a esta situación, en los últimos años, la normativa europea y española han comenzado a incentivar el empleo de materiales valorizados, así como de subproductos. Como ejemplos, se pueden citar<sup>11</sup> el establecimiento de porcentajes obligatorios de incorporación de materiales reciclados<sup>12</sup> en el caso

---

<sup>9</sup> También la Comunicación de la Comisión “[Nuevo Plan de acción para la economía circular](#)”, COM(2020) 98 final, incluye entre sus objetivos estratégicos la creación de un mercado eficiente de materias primas secundarias en la Unión Europea. En coherencia, en España, la Estrategia de Economía Circular incorpora entre sus ejes de acción, sobre los que se deben focalizar las políticas e instrumentos de economía circular, uno específicamente dedicado a las materias primas secundarias, y, con mayor detalle, el Plan de Economía Circular 2021- 2023 especifica qué medidas se adoptarán para incrementar el empleo de materias primas secundarias.

<sup>10</sup> Según [Eurostat](#), la tasa de circularidad de la Unión Europea alcanzó el 11,5 % en 2022 y, en España, el 7,1 %.

<sup>11</sup> Respecto a la normativa que incentiva el empleo de subproductos y materiales valorizados, también deben destacarse determinadas disposiciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022). Esta norma, en su artículo 16, impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar medidas económicas, financieras y fiscales para, entre otros aspectos, fortalecer los mercados de productos procedentes de la preparación de la reutilización y el reciclado, y obliga a las administraciones públicas a incluir en las compras públicas el uso de productos fabricados con materiales procedentes de residuos o subproductos; en su artículo 18, relativo a las medidas de prevención, obliga a las autoridades competentes a “n) Promover y facilitar la reincorporación en las cadenas de valor de subproductos o de materias, sustancias u objetos para los que se ha declarado el fin de la condición de residuo”; y también incentiva el empleo de material reciclado el impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables (capítulo I del título VII), pues el peso del plástico reciclado no computa para el cálculo de la base imponible del impuesto. En cuanto al Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, los artículos destinados a la elaboración de planes de prevención y ecodiseño, así como la previsión de modulación de las cuotas en función del diseño de los envases, tienen potencial para incentivar el empleo de materiales valorizados y subproductos.

<sup>12</sup> Como indica la Comunicación de la Comisión “[Nuevo Plan de acción para la economía circular](#)”, COM(2020) 98 final, el mandato de emplear materias primas secundarias “contribuirá a prevenir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de materias primas secundarias y asegurarán la expansión fluida del sector del reciclado de la UE”.

de los plásticos de un solo uso<sup>13</sup>, en las bolsas de plástico<sup>14</sup>, en la nueva normativa de baterías y pilas<sup>15</sup>, y, en el caso de algunas comunidades, como Cataluña y Castilla y León, por medio de la introducción de la obligación de emplear un determinado porcentaje de áridos reciclados<sup>16</sup>. También cabe destacar las disposiciones normativas que obligan a incorporar en los procesos de contratación pública criterios relativos a la adquisición de productos elaborados a partir de subproductos o materiales valorizados<sup>17</sup>. En el ámbito de las materias primas fundamentales, el Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020, prevé que los Estados miembros adopten y ejecuten programas nacionales de circularidad, que incluyan medidas destinadas a, entre otros aspectos, aumentar el uso de

---

<sup>13</sup> Artículo 6.5 de la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

<sup>14</sup> Artículo 4.2 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE.

<sup>16</sup> El Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos establece la obligación de incluir los proyectos de construcción de obra pública y privada el uso de áridos reciclados procedentes de la valorización de residuos de la construcción y demolición en un porcentaje mínimo del 5% en peso sobre el total de áridos previstos (disposición adicional 4ª). Y el Decreto 5/2023, de 4 de mayo, por el que se regula la producción y gestión sostenible de los residuos de construcción y demolición en Castilla y León introduce la obligación de incorporar en las obras públicas un porcentaje que va desde el 3 % al 10% de áridos reciclados, dependiendo del tipo de obra (artículo 4).

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental de Asturias, pues obliga a que los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares para la ejecución de contratos de obras y suministros indiquen los porcentajes de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización que se tengan que utilizar para cada uno de ellos, y a que este porcentaje sea de un mínimo del 40 %, salvo que, por motivos técnicos justificados, este porcentaje deba ser reducido. Sobre la obligatoriedad de la integración de criterios de contratación pública circular, vid. Pernas García, Juan José. "[Hacia un derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular](#)", *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, CIEDA, CIEMAT y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2023, pp. 681-705 (último acceso: 21-02-2024).

materias primas fundamentales secundarias mediante la consideración del contenido reciclado en los criterios de adjudicación relacionados con la contratación pública o la creación de incentivos financieros para el uso de materias primas fundamentales secundarias. Además, a futuro se prevé que la normativa relativa al diseño ecológico de productos, de residuos de la construcción y demolición, de envases y del fin de la vida útil de los vehículos también incorporen porcentajes obligatorios de incorporación de materiales reciclados<sup>18</sup>.

Paralelamente al estímulo de su demanda, entre los aspectos regulatorios identificados como clave para incentivar la utilización de materias primas secundarias se encuentra la definición del régimen jurídico del fin de la condición de residuo<sup>19</sup>. Para que los materiales provenientes de residuos puedan volver a ser reintroducidos en la economía, deben ser sometidos a operaciones de valorización<sup>20</sup> completas, que garanticen que los materiales o sustancias resultantes no representan riesgos para el medio ambiente y la salud y que pueden servir a finalidades específicas<sup>21</sup>. Sin embargo, determinar cuándo una operación de valorización permite obtener un material o sustancia que ya no deba ser tratada como un residuo no resulta sencillo. Por ello, el TJUE comenzó

---

<sup>18</sup> El Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020, indica que se debe incrementar la capacidad de reciclado de la Unión hasta niveles que permitan que el 25 % del consumo de materias primas estratégicas se cubra empleando materias primas secundarias.

<sup>19</sup> Según RETEMA. [EuRIC revela las prioridades de los recicladores de la UE para 2024-2029](#), 2024, la Confederación Europea de Industrias del Reciclaje (EURIC) incluye entre sus prioridades estratégicas para 2024-2029 “la rápida adopción de criterios de fin de la condición de residuo en toda la UE”, lo que refleja la importancia de esta regulación para la industria del reciclaje (último acceso: 22-02-2024).

<sup>20</sup> El artículo 2.bb) de la Ley 7/2022 define valorización como “cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general. En el anexo II, se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización”. La valorización material incluye la preparación para la reutilización, el reciclado y el relleno.

<sup>21</sup> Aun cuando las operaciones de valorización tengan como consecuencia que la sustancia de que se trata haya adquirido las mismas propiedades y características que una materia prima, esa sustancia puede ser considerada sin embargo como un residuo si, con arreglo a la definición del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, su poseedor se desprende o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ella (*vid.* en este sentido la sentencia de 15 de junio de 2000, Arco Chemie, ECLI:EU:C:2000:318, apdo. 94).

a desarrollar los criterios que deben tenerse en cuenta para valorar que un residuo ha dejado de serlo. Finalmente, en la Directiva 2008/98/CE se incorporó el concepto de fin de la condición de residuo con la finalidad de clarificar cuándo determinados residuos dejan de serlo y sentar el procedimiento por el cual se elaborarían las condiciones para concretar este momento.

A través de esta figura —que ha experimentado variaciones respecto a su formulación inicial tanto con la modificación de la Directiva 2008/98/CE el Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Directiva 2008/98/CE) en 2018<sup>22</sup>, como con la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022)—, se pretende aportar claridad sobre si una sustancia u objeto debe ser tratado como un residuo, así como aliviar la carga administrativa asociada al empleo de las materias primas secundarias, facilitando así la creación de un mercado eficiente de materias primas secundarias<sup>23</sup>. En ausencia de criterios claros sobre cuándo un residuo deja de serlo, se genera inseguridad jurídica, por ejemplo, a la hora de llevar a cabo traslados de residuos, se puede ocasionar que se opte por utilizar materias primas vírgenes en lugar de aquellas que podrían cerrar de manera más efectiva el ciclo de los materiales, generar barreras a la libre circulación de mercancías, afectar a la competencia entre empresas ubicadas en diferentes Estados miembros<sup>24</sup>, y en definitiva, obstaculizar el progreso hacia una economía más circular<sup>25</sup>. Además, la falta de

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Es uno de los objetivos incluidos en la Comunicación de la Comisión “[Nuevo Plan de acción para la economía circular](#)”, COM(2020) 98 final. No obstante, como esta Comunicación indica, la creación de un mercado eficiente de materias primas secundarias no solo depende del desarrollo de criterios de fin de residuo y subproductos a nivel europeo, sino de las iniciativas relativas a la cooperación y armonización de criterios nacionales relativos al fin de la condición de residuo y subproductos, de la introducción de requisitos sobre el contenido reciclado en productos, de la elaboración de estándares técnicos o normalización y de las restricciones sobre el uso de sustancias preocupantes en artículos y de su control de cumplimiento.

<sup>24</sup> En la Comunicación de la Comisión “[interpretativa sobre residuos y subproductos](#)”, COM(2007) 59 final, se señala que, la ausencia de claridad jurídica sobre la definición de residuo genera desigualdades de trato de los operadores económicos y obstáculos en el mercado interior, pues las autoridades de diversos Estados miembros adoptan criterios dispares.

<sup>25</sup> La Comisión, en su Comunicación “[Sobre la implementación del paquete de economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas,](#)

criterios que garanticen la seguridad y calidad de las sustancias que se obtienen después de una operación de valorización plantea riesgos para la salud humana y la protección ambiental y puede generar desconfianza en los consumidores y en las industrias interesadas en utilizar estos materiales<sup>26</sup>.

El objetivo de este artículo es analizar cuál es la evolución y el estado actual de la regulación relativa al fin de la condición de residuo en la Unión Europea y en España. Con ello, se pretende identificar cuáles son sus objetivos y los aspectos que define esta figura, cómo se articula con el resto de normativa ambiental aplicable y señalar cuáles son sus limitaciones y retos pendientes para contribuir al avance hacia una economía más circular.

## **2. ORIGEN DEL CONCEPTO DE FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO**

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 de residuos (en adelante, Directiva 2008/98/CE), en su artículo 3.1 define el concepto de residuo como "cualquier sustancia u objeto del que su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse". Este concepto, aunque resulta un concepto clave y necesario para determinar cuándo resulta de aplicación la normativa de residuos, es relativo<sup>27</sup> y reviste especial complejidad, pues depende del comportamiento de su poseedor y del significado del término "desprenderse" y exige valorar las circunstancias y

---

[sobre productos y sobre residuos](#)", COM(2018) 32 final, identificó las normas sobre el fin de la condición de residuo como uno de "los cuatro problemas más críticos identificados en la forma en que la legislación sobre productos químicos, productos y residuos interactúan" y que están obstaculizando el desarrollo de una economía circular.

<sup>26</sup> *Vid.* UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. *Study to assess member states (MS) practices on by-product (BP) and end-of-waste (EoW)*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2020, p. 8 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>27</sup> ALENZA GARCÍA, José Francisco. "[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuo \(arts. 1 a 6\)](#)", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXI, 2022, p. 40 (último acceso: 21-02-2024). En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión "Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, COM/2003/0301 final, indicó que, aunque la definición de residuo es la piedra angular de la legislación de residuos, debido a su subjetividad, por mucho que se mejorase la definición, siempre persistiría cierto grado de ambigüedad, y también resaltó la incertidumbre como una condición inherente a la definición de residuo.

comportamiento de cada caso, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva 2008/98/CE y procurando no menoscabar su eficacia<sup>28</sup>. Y tampoco es un concepto que pueda traducirse en una lista tasada de sustancias u objetos que constituyan, en todo caso, residuos<sup>29</sup>. Además, según la jurisprudencia europea, el concepto de residuo y el término “desprenderse” no puede ser objeto de una interpretación restrictiva<sup>30</sup>. Por ello, ha sido objeto de numerosos pronunciamientos judiciales a nivel europeo<sup>31</sup>.

La regulación de los subproductos y del fin de la condición de residuo responde a los problemas interpretativos que respecto al concepto de residuo surgieron desde la aprobación de la primera normativa de residuos en el ámbito europeo y que dieron lugar a numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>32</sup>, además de a la creación de criterios dispares entre las autoridades de los diversos Estados miembros. En particular, resultó especialmente problemática la fijación del momento a partir del cual una sustancia u objeto obtenida de modo no deliberado de un proceso de

---

<sup>28</sup> STJCE, de 15 de junio de 2022, Arco Chemie, apdo. 88, ECLI:EU:C:2000:318 y STJUE de 4 de julio de 2019, Tronex, EU:C:2019:564, apdo. 20.

<sup>29</sup> SSTJCE de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie, apartado 26, ECLI:EU:C:1997:628, de 7 de septiembre de 2004, Van de Walle y otros, apdo. 42, ECLI:EU:C:2004:490, y de 10 de mayo de 2007, Thames Water Utilities, apdo. 24, ECLI:EU:C:2007:276.

<sup>30</sup> STJCE, de 15 de junio de 2022, Arco Chemie, apdos. 36 a 40, y Thames Water Utilities, apdo. 2.

<sup>31</sup> TURUNEN, Topi. *The concepts of Waste and Non-Waste in the Circular Economy*, University of Eastern Finland, Publications of the University of Eastern Finland, 2018, p. 61, identifica el concepto de residuo como uno de los más debatidos en la historia de la jurisprudencia de la UE. Asimismo, el autor indica que las interpretaciones que en un inicio se hicieron de este concepto excedieron la interpretación literal de la normativa, aunque, finalmente, acabaron por inspirar su modificación, incorporando los conceptos de subproductos y del fin de la condición de residuo. Por su parte, SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “[La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias](#)”. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n.º 22, 2011, p.4, apunta que “con estas sentencias que arrancan en el año 1990, el Tribunal de Luxemburgo ha ido forjando una jurisprudencia en la que el residuo deja de ser un concepto normativo para convertirse, en buena medida, en un concepto judicial” (último acceso: 21-02-2024).

<sup>32</sup> Desde la STJCE de 28 de marzo de 1990, Vessoso y Zanetti, ECLI:EU:C:1990:145, se sucedieron los pronunciamientos judiciales a fin de tratar de clarificar la noción de residuo. En España, en cambio, la situación es manifiestamente distinta. Por ello, el Auto del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2023 (rec. 567/2023) admitió un recurso de casación al considerar que no existe jurisprudencia específica sobre el concepto de residuo, en relación con los productos y subproductos que pueden ser reutilizados.

producción comienza a ser un residuo (esto es, cuándo estamos ante un subproducto)<sup>33</sup> o cuándo un residuo valorizado deja de tener el estatus jurídico de residuo (cuándo nos encontramos ante un residuo que un alcanzado el fin de la condición de residuo y que, en consecuencia, ya no debe ser considerado como tal)<sup>34</sup>.

La cuestión reviste especial importancia pues, teniendo en cuenta la finalidad tuitiva de la normativa de residuos, una interpretación restrictiva del concepto de residuo aplicable a los supuestos indicados, de manera que resultasen exonerados de cumplir con la normativa aplicable a los residuos, podría suponer un riesgo para el medio ambiente y la salud humana. Y, en cambio, una interpretación excesivamente amplia del concepto de residuo podría desincentivar el empleo de materiales susceptibles de reutilización económica<sup>35</sup>, obstaculizando los progresos hacia una economía más circular.

---

<sup>33</sup> Como ejemplos de sentencias que resuelven sobre los subproductos se encuentran las siguientes: STJCE de 15 de junio del 2000, Arco Chemie, ECLI:EU:C:2000:318; STJCE de 18 de abril de 2002, Palin Granit, ECLI:EU:C:2002:232; STJCE de 11 de septiembre de 2003, Avesta Polarit, ECLI:EU:C:2003:448; STJCE de 11 de noviembre de 2004, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; STJCE de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España, ECLI:EU:C:2005:512; STJCE, de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España, ECLI:EU:C:2005:511; STJCE de 24 de junio de 2008, Commune de Mesquer, ECLI:EU:C:2008:359; STJUE de 3 de octubre de 2013, Brady, ECLI:EU:C:2013:627; STJUE de 14 de octubre 2020, Sappi Austria, ECLI:EU:C:2020:824; y STJUE de 17 de noviembre de 2022, Porr Bau, ECLI:EU:C:2022:885.

<sup>34</sup> Como señala la Abogada General del TJUE, en sus conclusiones formuladas en el asunto Tallina Vesi, ECLI:EU:C:2018:969, “de fecha más reciente es la cuestión de cuáles son las condiciones en las que un residuo se convierte de nuevo en un bien económico normal que deja de estar sujeto a las reglas, más estrictas, del derecho en materia de residuos, siendo su punto de inicio la STJCE de 15 de junio de 2000, Arco Chemie”. Como ejemplos de sentencias que se pronuncian sobre el fin de la condición de residuo se encuentran las siguientes: STJCE de 19 de junio de 2003, Mayer Parry Recycling, ECLI:EU:C:2003:356; STCE de 4 de diciembre de 2008, Lahti Energía, EU:C:2008:684; STJUE de 25 de febrero de 2010, Lahti Energia II, EU:C:2010:98; STJUE de 7 de marzo de 2013, Lapin, EU:C:2013:142; STJUE de 24 de octubre de 2019, Prato Nevoso, ECLI:EU:C:2019:898; STJUE de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi ECLI:EU:C:2019:264; STJUE de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria, ECLI:EU:C:2020:824; y STJUE de 17 de noviembre de 2022, Porr Bau, ECLI:EU:C:2022:885.

<sup>35</sup> En la Comunicación de la Comisión “[Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos](#)”, COM/2003/0301 final, se indicó que “las críticas que recibe la actual definición suelen ser de carácter genérico. Por ejemplo, a veces se dice que los materiales reciclables deben quedar excluidos de la definición debido a los costes económicos que conlleva el cumplimiento de la legislación en materia de residuos y a que la imagen negativa que se asocia al término «residuo» dificulta la creación de un sector de reciclado competitivo.

Esta situación de incertidumbre en relación con el concepto de residuo se reflejó en el 6º Programa de acción de la Unión Europea en materia ambiental, aprobado en 2002, el cual indicaba que era necesario que la normativa distinguiese claramente entre los residuos y lo que no son residuos<sup>36</sup>, y también en la Comunicación “Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos”, de 2003. En concreto, esta Comunicación expuso la situación de la definición de residuo e invitó a celebrar un debate para introducir mejoras en esta definición, si bien advertía de la importancia de que las propuestas no supusiesen una disminución del objetivo de protección ambiental elevado que persigue la normativa de residuos<sup>37</sup>. Como resultado de este debate, la Comisión concluyó que no existía necesidad de cambiar la definición de residuo, pero sí de aclarar cuándo un residuo deja de serlo. Por ello, en su “Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos” del 2005<sup>38</sup>, diseñó los pasos iniciales para la revisión del marco legislativo y su aclaración. En tal sentido, contempló modificar la Directiva marco sobre residuos aclarando cuándo un residuo deja de serlo. Para ello, por una parte, se introducirían criterios medioambientales para los productos reciclados, a los que deberían ajustarse las empresas. No obstante, estos criterios, según indicaba la Comisión en esta Estrategia, se desarrollarían únicamente respecto a “un número relativamente pequeño de flujos”. Y, en cuanto a la forma de su regulación, la Comisión contemplaba que en la Directiva se establecería el procedimiento para la adopción de criterios, y, en segundo lugar, se propondrían los flujos específicos a los que se aplicaría el sistema. Por otra parte, la Estrategia también preveía que se publicarían unas directrices sobre los subproductos sobre la base de la jurisprudencia recaída al respecto.

---

Pero estas afirmaciones raramente se sustentan en una valoración del coste económico real del cumplimiento”.

<sup>36</sup> Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, artículo 8.2.

<sup>37</sup> La Comisión señaló que el debate podría incluir: a) la formulación de criterios objetivos para establecer si determinados productos se convierten en residuos o para establecer que ha finalizado la valorización de determinados residuos, b) la aplicación sistemática de las posibilidades de exención que ofrece el vigente marco jurídico, y c) la elaboración de directrices comunes para la aplicación de la definición por los Estados miembros caso por caso.

<sup>38</sup> Comunicación “[Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos](#)”, COM(2005) 666.

Con posterioridad, tuvo lugar la aprobación de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, que, sin embargo, se limitó a codificar el marco normativo aplicable al sector<sup>39</sup>. En 2007, se aprobaron las directrices interpretativas para ayudar a clarificar el concepto de residuo y distinguirlo del de subproducto que la Comisión había anunciado en 2005<sup>40</sup>. Y, finalmente, los conceptos de subproducto y del fin de la condición de residuo —cristalizando los criterios previamente definidos por la jurisprudencia comunitaria<sup>41</sup>—, se recogieron de modo expreso en la Directiva 2008/98/CE<sup>42</sup>.

### **3. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO Y DE LAS CONDICIONES DEL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO**

#### **3.1. El concepto de fin de la condición de residuo**

Ni la Directiva 2008/98/CE ni la Ley 7/2022 contienen una definición del concepto del fin de la condición de residuo en sus artículos dedicados a las definiciones. En la Estrategia Española de Economía Circular, “España Circular 2030”, el fin de la condición de residuo se define como “las condiciones que debe cumplir un residuo tras someterse a un proceso de valorización para dejar de ser considerado como tal. Dichas condiciones de fin de condición de residuos son las especificadas por la Ley vigente en materia de residuos”. De esta definición que concluye que el concepto de fin de la condición de residuo está ligado al cumplimiento de determinadas condiciones que indicaremos en el

---

<sup>39</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo y economía circular en el derecho europeo”, en Revuelta Pérez y Ochoa Monzó (coords.). *Economía circular y responsabilidad social*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 96.

<sup>40</sup> Comunicación de la Comisión “[interpretativa sobre residuos y subproductos](#)”, COM(2007) 59 final.

<sup>41</sup> Realiza un análisis de las sentencias que fijan estos criterios SERRANO PAREDES, Olga. “Una distinción con importantes consecuencias jurídicas: residuo, subproducto y materia prima secundaria”, en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 42, 2008, pp. 145-201.

<sup>42</sup> La [propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2005](#), COM(2005) 667 final, no regulaba los subproductos, sino únicamente el fin de la condición de residuo, en línea con la hoja de ruta que se había marcado en la Estrategia temática sobre prevención y reciclado de 2005. Asimismo, la Comisión, en la citada Comunicación “interpretativa sobre residuos y subproductos” había indicado que unas directrices serían más adecuadas para garantizar la seguridad jurídica que la inclusión de una definición de subproducto en la Directiva marco sobre residuos.

apartado siguiente. De cumplirse estas condiciones, deberá declararse o reconocerse que la sustancia u objeto ha dejado de ser un residuo y ha alcanzado, por tanto, el fin de la condición de residuo. El cumplimiento de estas condiciones implica que el material, con independencia de si era un residuo peligroso o no<sup>43</sup>, ha alcanzado un nivel de procesamiento que le permite tener un valor intrínseco para que su poseedor no tenga el deber o intención de desprenderse del mismo y que no representa un riesgo para el ambiente o la salud humana<sup>44</sup>. Por tanto, consideramos que la definición más exacta, en la actualidad, sería la de instrumento jurídico a través de la cual se determina que los residuos sometidos a un proceso de valorización han dejado de ser residuos y que se apoya en el cumplimiento de determinadas condiciones que pueden ser desarrolladas por la Comisión Europea o, subsidiariamente, por los Estados miembros o, en su defecto, que han de ser determinadas caso por caso por las comunidades autónomas.

Mediante la aclaración de cuándo una sustancia u objeto deja de ser un residuo se pretenden superar los obstáculos que crea la incertidumbre jurídica respecto a este aspecto para los productores y usuarios del material reciclado. Asimismo, se considera que la eliminación de las cargas administrativas, mediante el cambio del estado del residuo de los materiales, puede suponer un incentivo económico que fomente el reciclaje y reutilización de los residuos. Además, los criterios de fin de residuo pueden promover la producción de productos secundarios de mayor calidad definiendo unos requisitos mínimos técnicos y ambientales que deben cumplir los materiales. Y, si se establecen desde la Unión Europea, también permitirían evitar los conflictos y la afectación a la unidad de mercado que provocan los diferentes criterios de los Estados Miembros respecto al concepto de residuo<sup>45</sup>.

En definitiva, se trata de una figura facilitadora de la economía circular, de especial interés para la promoción de un mercado de materias primas secundarias, ya que contribuye a eliminar barreras administrativas que afectan a estas materias en comparación con las materias primas vírgenes y a que los materiales que dejen de ser residuos lo hagan en condiciones que garanticen la protección ambiental y de la salud humana. A través de los criterios del fin de la condición de residuos se busca favorecer y promover el reciclaje y la

---

<sup>43</sup> El fin de la condición de residuo puede ser alcanzado también respecto a los residuos peligrosos. En tal sentido, *vid.* STJUE de 7 de marzo de 2013, Lapin, EU:C:2013:142.

<sup>44</sup> VILLANUEVA, Alejandro et al. [End-of-waste-criteria. Final report](#). Office for Official Publications of the European Communities, 2009, p. 6 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>45</sup> VILLANUEVA, Alejandro et al. [End-of-waste-criteria. Final report](#), *cit.* pp. 20-22.

valorización, reducir el consumo de recursos naturales y la cantidad de residuos eliminados, haciendo efectiva la jerarquía de residuos.

### **3.2. La distinción entre el fin de la condición de residuo, los subproductos, las materias primas secundarias y el reciclaje**

#### a) Los subproductos y el fin de la condición de residuo

Los subproductos y el fin de la condición de residuo delimitan la frontera entre lo que es y no es un residuo. Ambas figuras fueron reconocidas de modo simultáneo en la Directiva 2008/98/CE, pero no son equivalentes. La diferencia fundamental entre un subproducto y un material que alcanza el fin de la condición de residuo consiste en que los subproductos no adquieren la condición de residuo con anterioridad a ser reconocidos como tales. Esto es, no son residuos, sino sustancias u objetos obtenidos no deliberadamente de procesos de producción, que deben cumplir con las condiciones, recogidas en el artículo 4 de la Ley 7/2022<sup>46</sup>. Al contrario que los materiales que pierden la condición de residuo, los subproductos no se someten a operaciones de valorización ni se generan en las plantas de gestores de residuos, sino en procesos productivos. Asimismo, dado que los subproductos no son residuos, de resultar aplicable esta figura, se excluye la del fin de la condición de residuo, pues al no ser residuos, no pueden ser objeto de ninguna operación de valorización, tal y como se exige para aplicación de esta figura<sup>47</sup>. Finalmente, los subproductos no computan a la hora de cuantificar el porcentaje de material

---

<sup>46</sup> a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente; b) Que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual; c) Que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción; d) Que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos y a la protección de la salud humana y del medio ambiente para la aplicación específica, y no produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.

<sup>47</sup> La condición de “subproducto” y la condición de “residuo” se excluyen mutuamente (STJUE de 17 de noviembre de 2022, Porr Bau, ECLI:EU:C:2022:885, apdo. 44).

reciclado incorporado a los productos<sup>48</sup>, ni a la hora de cumplir con los objetivos de valorización y reciclaje<sup>49</sup>.

Ambos conceptos sirven para delimitar la frontera entre lo que es y no un residuo, si bien su significado y regulación difiere, tal y como a continuación analizaremos. Además, la doctrina jurídica ha resaltado su importancia fundamental para la economía circular<sup>50</sup>, especialmente, en el ámbito industrial, pues, al otorgar seguridad jurídica y reducir, en principio, las cargas administrativas, facilitan las transacciones en el ámbito de la simbiosis

---

<sup>48</sup> Se puede comprobar como el Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE indica que los residuos de fabricación de pilas o baterías valorizados e incorporados en nuevos productos como materias primas secundarias deben contar como parte de los objetivos de reciclado. En cambio, los subproductos de la fabricación que se reutilizan en los procesos de producción no constituyen un residuo y, por tanto, no deben contar como parte de los objetivos de contenido reciclado.

<sup>49</sup> Según el artículo 5.4 de la Ley 7/2022: “las sustancias, preparados u objetos afectados por los apartados anteriores y por sus normas de desarrollo, serán computados como residuos reciclados y valorizados a los efectos del cumplimiento de los objetivos en materia de reciclado y valorización cuando se cumplan los criterios de valorización y reciclado previstos en dichas normas”. La Directiva 2008/98/CE, en su redacción anterior a su modificación en 2018, indicaba que “los residuos que dejen de ser residuos de conformidad con los apartados 1 y 2, dejarán también de ser residuos a efectos de los objetivos de valorización y reciclaje establecidos en las Directivas 94/62/CE, 2000/53/CE, 2002/96/CE y 2006/66/CE y demás normas comunitarias pertinentes cuando se cumplan los criterios de valorización y reciclaje previstos en dichas normas”.

<sup>50</sup> En palabras de RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. “La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones”, *Revista de Derecho VLex*, núm.215, 2022, son “ejemplos paradigmáticos de economía circular”. También resaltan su papel clave para una economía circular REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo...”, *cit.* p. 93; REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “[Los subproductos en la nueva ordenación de los residuos: un \(lento\) avance hacia la economía circular](#)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 140, 2023, p. 3; (último acceso: 21-02-2024); CALVO RETUERTO, Jaime. “[Los subproductos y el fin de la condición de residuo como alternativas a la gestión tradicional de los residuos: una oportunidad de oro para la industria](#)”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 40, 2015, p. 116 (último acceso: 21-02-2024). y TEROL GÓMEZ, Ramón. “Los subproductos y el fin de la condición de residuo: caracterización y régimen”, en Cabedo Uso (coord.). *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, 2022, p. 66.

industrial<sup>51</sup>. Así, por ejemplo, su aplicación permite evitar someterse a las reglas de la normativa de residuos, por ejemplo, en materia de traslado de residuos.

Con todo, para valorar la importancia de estas figuras en la práctica sería necesario disponer de estudios que analizasen el impacto económico y ambiental resultado de su aplicación durante más de quince años desde que fueron introducidas en el ordenamiento jurídico europeo<sup>52</sup>. Asimismo, pese a su recorrido, la incorporación normativa de las figuras del subproducto y del

---

<sup>51</sup> Según UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. [\*Study to assess member states \(MS\) practices on...\*](#), cit. p. 50, estas figuras fueron introducidas para dirigir los residuos valorizados y los residuos de producción a los usos industriales, favoreciendo la eficiencia en el uso de los recursos y la simbiosis industrial.

<sup>52</sup> El [I Plan de Acción de Economía Circular, 2021-2023 de España](#) indica que se desarrollará un mecanismo de medición del impacto económico y ambiental resultado de la aplicación de las órdenes ministeriales de declaración de subproductos y de fin de condición de residuo. Y que, para ello, “se llevará a cabo un estudio dirigido a determinar el número de empresas beneficiadas en el marco de cada una de las órdenes aprobadas, la implantación real por parte del sector afectado, el volumen de residuos que se incorporan nuevamente al ciclo productivo como MPS y con ello, los beneficios ambientales al evitar su depósito en vertedero y su contribución a la aplicación de los objetivos europeos y nacionales”. Asimismo, el proyecto de [Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos \(2023-2035\)](#) contempla “analizar el impacto real sobre los sectores que tienen las distintas órdenes ministeriales de subproducto y fin de la condición de residuo ya publicadas (volumen de residuos a los que afecta, número de empresas que se acogen respecto al conjunto de su sector, etc.)”.

fin de la condición de residuo no han podido evitar que las dudas interpretativas sobre el concepto de residuo continúen existiendo<sup>53</sup> y llegando ante el TJUE<sup>54</sup>.

b) Las materias primas secundarias y el fin de la condición de residuo

Como es comúnmente aceptado, a través del concepto del fin de la condición de residuo y su regulación se determina cuánto una sustancia u objeto resultado de un proceso de valorización constituye una materia prima secundaria, esto es, cuando de estos procesos resultan materias o sustancias que pueden ser empleadas como materias primas en otros procesos industriales, sustituyendo a materias primas vírgenes. Como señala RUIZ DE APODACA ESPINOSA:

*“el concepto es aplicable a los residuos que dejan de serlo en fase temprana para poder destinarse como materia prima secundaria a otro proceso productivo, pero han sido residuo a diferencia*

---

<sup>53</sup> En Cataluña los informes que se publican anualmente por parte de la Agència de Residus de Catalunya, en los que se analiza la información aportada por los gestores a través de sus declaraciones anuales de residuos industriales, recogen estas dificultades interpretativas. Así, en los informes correspondientes a los años 2014-2022 se deja constancia de que, en muchos casos, continúa existiendo confusión sobre si los materiales de salida de se deben considerar como producto o residuos, pues no está claro si después de un proceso de valorización por parte de un gestor el material obtenido se puede considerar un producto. Asimismo, la Comunicación de la Comisión “sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos”, COM(2018) 32 final, reconoció que continuaba existiendo falta de claridad sobre el alcance y funcionamiento de las normas sobre el fin de la condición de residuo y que, asimismo, la complejidad de los flujos e residuos, procesos de recuperación y materiales recuperados dificultaban el establecimiento de estos criterios. Por ello, la Comisión consideraba que muchos materiales continuaban comercializándose y empleándose en “circunstancias legales poco claras y sin transparencia”. Por su parte, JOHANSSON, Nils; FORSGREN, Christer. “[Is this the end of waste? Uncovering the space between waste and products](#)”, *Resources, Conservation & Recycling*, n.º 155, 2020, pp. 1-2 (último acceso: 21-02-2024) afirman que la regulación del fin de la condición de residuo ha resultado ineficaz pues, en el mejor de los casos, solo ha servido para reducir la carga administrativa, pero no ha permitido una mayor circularidad de los residuos que anteriormente no eran valorizados ni ha evitado que existan criterios dispares entre los Estados miembros.

<sup>54</sup> Según JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition to Circular Economy: A Legal Review of the European Union Waste Framework Directive](#)”. *Environmental Policy and Law*, n.º 53, 2023, p. 179 (último acceso: 21-02-2024) la figura del fin de la condición de residuo no siempre ha resultado apropiada, ante la ausencia de guías claras y debido a los análisis subjetivos en que se fundamenta.

*del subproducto que nunca lo ha sido y, por consiguiente, ha eludido la aplicación del régimen jurídico de los residuos*<sup>55</sup>”.

Derivado del hecho de que no exista una definición en la normativa que clarifique el concepto de materia prima secundaria, y de que este concepto ha sido empleado en jurisprudencia europea que aplica el concepto del fin de la condición de residuo, es habitual que las materias primas secundarias se identifiquen únicamente con aquellos materiales que alcanzan el fin de la condición de residuo. De hecho, la propia revisión de la Directiva 2008/98/CE, llevada a cabo en 2018, destaca la importancia de que los Estados miembros tomen medidas adecuadas para garantizar que los residuos que sean valorizados dejen de ser considerados como tales si cumplen los criterios relativos al fin de la condición de residuo, “a fin de proporcionar a los operadores de mercados de materias primas secundarias más seguridad jurídica acerca de la condición o no de residuo de sustancias u objetos”. En este sentido, según SANTAMARÍA ARINAS<sup>56</sup>, este concepto se utiliza para referirse a los residuos que dejan de ser residuos y pueden ser empleados como materia prima. Y también HERNÁNDEZ LOZANO<sup>57</sup> identifica el concepto de materia prima secundaria con los materiales que han sido objeto de una operación de valorización y que han dejado de ser residuos.

Sin embargo, no cabe reducir el concepto de materia prima secundaria al del fin de la condición de residuo, ni limitar el fin de la condición de residuo al concepto de materia prima secundaria. Por una parte, el concepto de materia prima secundaria también incluye los subproductos y no únicamente los materiales que alcanzan el fin de la condición de residuo. Según IMPEL<sup>58</sup>, la definición de materia primera secundaria es la de “materiales que pueden ser usados en un proceso de fabricación en lugar o en combinación con materias primas vírgenes, por ejemplo, subproductos y residuos que dejaron de serlo”. Por su parte, el artículo 2.b) del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el

---

<sup>55</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. “[Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados](#)”, En: Blasco Hedro, E. (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, p. 43 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>56</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “[La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias](#)”. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n.º 22, 2011, p. 4 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>57</sup> HERNÁNDEZ LOZANO, Luis Ángel. “[El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria \(fin de la condición de residuo\) y su relación con el REACH](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 32, 2014, p. 7 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>58</sup> IMPEL. *Making the Circular Economy Work...*, cit. p. 10.

que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas define las materias primas secundarias como los “materiales distintos de las materias primas y que proceden de un proceso de transformación primaria o son el resultado de un proceso de producción, utilización o consumo, de forma tal que es posible su uso directo en un proceso de producción”. Esta definición no excluiría los subproductos, ya que son resultados del proceso de producción. Y, según el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 de España, el empleo de materias primas secundarias se puede producir mediante la incorporación de subproductos y residuos que han alcanzado el fin de la condición de residuo en el mismo u otro ciclo productivo<sup>59</sup>.

Por otra parte, de la valorización necesaria para alcanzar el fin de la condición de residuo también pueden resultar productos susceptibles de ser empleados y comercializados por sí mismos, sin integrarse en otros procesos productivos, esto es, sin constituir materias primas secundarias. Este es el caso, por ejemplo, de los textiles que se preparan para ser reutilizados, respecto a los cuales se prevé el desarrollo de criterios para determinar cuándo dejan de ser residuos a nivel europeo<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> p. 30.

<sup>60</sup> En tal sentido, la Comisión Europea en la exposición de motivos (apartado 31) de la [propuesta de modificación de la Directiva 2008/98/CE](#), COM(2023) 420 final, indica que la Comisión desarrollará criterios de fin de la condición de residuo para los textiles reutilizables y reciclados, incluyendo criterios sobre cómo debe llevarse a cabo la recogida y clasificación de estos residuos. En España, cabe destacar que la definición de preparación para la reutilización que contiene la Ley 7/2022 (artículo 2.y) difiere de la incluida en la Directiva 2008/98/CE, pues, además de indicar que es una operación consistente en la “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” se añade que “dejarán de ser considerados residuos si cumplen las normas de producto aplicables de tipo técnico y de consumo”. Ello, unido a la configuración del procedimiento de declaración del fin de la condición de residuo caso a caso que necesariamente debe indicar una instalación de destino, entendemos que excluye de la posibilidad de aplicar este procedimiento a los residuos preparados para la reutilización. Estos residuos preparados para ser reutilizados dejarán de ser residuos cuando cumplan las normas de producto aplicable de tipo técnico y de consumo. En cambio, en otros Estados miembros se puede comprobar como sí se desarrollan criterios sobre el fin de la condición de residuo para productos preparados para la reutilización, lo que no encajaría con reconducir esta figura únicamente a las materias primas secundarias. Por ejemplo, Francia aprobó una regulación sobre el fin de la condición de residuo aplicable a residuos preparados para la reutilización —[Arrêté du 11 décembre 2018 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les objets et produits chimiques ayant fait l'objet d'une préparation en vue de la](#)

c) El reciclaje y el fin de la condición de residuo

No debe alcanzarse la conclusión de que sólo los residuos para los que se ha determinado un fin de la condición de residuo pueden ser objeto de reintroducción en la economía. De hecho, en la actualidad, pese a que son pocos los flujos de residuos para los que se han establecido criterios sobre el fin de la condición de residuo, los materiales reciclados pueden pasar a formar parte de nuevos productos y, de hecho, se promueve su empleo. Por ejemplo, respecto al plástico reciclado, la Directiva SUP<sup>61</sup> impuso la incorporación de plástico reciclado en botellas de bebidas de un solo uso, aunque a nivel europeo no existen criterios definidos sobre el fin de la condición de residuo. Asimismo, en España se promueve el empleo de áridos reciclados y las comunidades autónomas, como Cataluña, han comenzado a exigir el empleo de un porcentaje determinado de áridos reciclados en obras públicas y privadas<sup>62</sup>. Sin embargo, los áridos carecen actualmente de una regulación sobre el fin de la condición de residuo a nivel europeo o estatal —sin perjuicio de que, en la actualidad, ya es posible que las comunidades autónomas declaren el fin de la condición de residuo caso por caso—.

En cualquier caso, si para un material no se han desarrollado criterios específicos sobre el fin de la condición de residuo, esto no implica que no puedan reciclarse y que deban eliminarse necesariamente. Los materiales que no cumplan tales criterios de fin de la condición de residuo pueden ser reciclados y reutilizados bajo el régimen de residuos<sup>63</sup>. De hecho, la normativa del fin de la condición de residuo que se aprobó en España permite que los residuos valorizados que no cumplan con los requisitos del fin de la condición de

---

[réutilisation](#)— y Austria optó en 2019 por aprobar una [guía para orientar sobre cuándo los materiales preparados para reutilizar dejan de ser residuos](#) (último acceso: 22-02-2024).

<sup>61</sup> Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

<sup>62</sup> Disposición adicional 4ª del Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos.

<sup>63</sup> VILLANUEVA, A. et al (2009). *End-of-waste-criteria. Final report*, cit. p. 7, indica “the end-of-waste criteria do not exclude materials from being recycled. If a material does not meet the end-of-waste requirements, this does not imply that the material cannot be recycled and needs to be disposed. Materials not fulfilling the end-of-waste requirements can be recycled and reused under the waste regime”.

residuos establecidos normativamente puedan, igualmente, reciclarse<sup>64</sup> o someterse a otro tipo de valorización<sup>65</sup> que permita que, igualmente, dejen de ser considerados residuos. Así, la Orden TED/426/2020, de 8 de mayo, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el papel y cartón recuperado destinado a la fabricación de papel y cartón deja de ser residuo indica lo siguiente:

*“se ha de entender que el papel y cartón recuperado que no cumpla con los criterios de fin de condición de residuo establecidos en esta orden sigue siendo un residuo. Por tanto, deberá gestionarse conforme al régimen jurídico establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio. De modo que, si este papel considerado residuo se destinara a la fabricación de papel y cartón, estas industrias deberán contar con la correspondiente autorización como gestor de residuos”.*

En consecuencia, no se excluye que los materiales que no cumplan los criterios para declarar el fin de la condición de residuo puedan ser reciclados por un gestor de residuos. No obstante, en estos casos, la industria transformadora necesita disponer de una autorización de gestión de residuos, lo que se evita si los materiales ya alcanzan el fin de la condición de residuos en fases anteriores, como la que pueden realizar previos gestores de residuos que comercializan materias primas secundarias para la elaboración de papel y cartón.

### **3.3. Los requisitos o condiciones que se deben cumplir para alcanzar el fin de la condición de residuo**

El cumplimiento de todos los requisitos o condiciones<sup>66</sup> sobre el fin de la condición de residuo incluidos en el artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE y en el artículo 5.1 de la Ley 7/2022 determina, conforme a la redacción actual de la Directiva 2008/98/CE, que un residuo deba dejar de ser considerado como tal. Estas condiciones han permanecido prácticamente invariadas desde el

---

<sup>64</sup> El reciclaje, según la definición recogida en el artículo 2.af) de la Ley 7/2022, incluye "toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad".

<sup>65</sup> El artículo 2. bb) de la Ley 7/2022 define “valorización” como “cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general. En el anexo II, se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización”.

<sup>66</sup> La Directiva 2008/98/CE emplea el término “requisitos” y la Ley 7/2022 “condiciones”. Anteriormente a su modificación en 2018, la Directiva también empleaba el término “condiciones”.

momento de la aprobación de la Directiva 2008/98/CE, si bien han sufrido algún cambio con la modificación de la Directiva efectuada en 2018. En España, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (Ley 22/2011) incorporó estos requisitos al ordenamiento jurídico español y la Ley 7/2022 los ha recogido de nuevo en su artículo 5. En todo caso, para poder valorar si se cumplen los requisitos o condiciones del fin de la condición de residuo, los residuos deben haber sido sometidos a una operación de valorización. Esta operación podría tratarse de una preparación para la reutilización y ser tan simple como "comprobar que los residuos cumplen los criterios de fin de la condición de residuo"<sup>67</sup>.

- a) Las sustancias, preparados u objetos resultantes deben ser usados para finalidades específicas

Este requisito pretende asegurar que el uso posterior es seguro, pues el hecho de que un residuo se someta a una operación de valorización no impide que posteriormente sea desechado si su uso posterior no está asegurado<sup>68</sup>.

Respecto a la redacción inicialmente incluida en la Directiva 2008/98/CE, el precepto, en la actualidad, ya no indica que las sustancias u objetos deban usarse normalmente para finalidades específicas. Según la Orden TED/646/2023, de 9 de junio, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo los residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos dejan de ser residuo con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ahora la sustancia u objeto resultante ha de usarse en todo caso para finalidades específicas. En cambio, según REVUELTA PÉREZ, JOHANSSON y TURUNEN<sup>69</sup>, la nueva redacción lo que busca es facilitar la carga probatoria para el solicitante de la declaración del fin de la condición de

---

<sup>67</sup> Considerando 22 de la Directiva 2008/98/CE y STJUE de 17 de noviembre, *Porr Bau*, ECLI:EU:C:2022:885, apdo. 66. Esta sentencia considera 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, ser una operación de valorización encuadrable en la preparación para la reutilización.

<sup>68</sup> STJUE de 7 de marzo de 2013, *Lapin*, EU:C:2013:142, de 7 de marzo de 2013, apdo. 57.

<sup>69</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. "Fin de la condición de residuo...", *cit.* p. 114; JOHANSSON, Oskar. "[The End-of-Waste for the Transition...](#)", *cit.* p. 173; y TURUNEN, Topi. [The concepts of Waste and Non-Waste in the Circular Economy...](#) *cit.*, p. 92. En IMPEL. [Making the Circular Economy Work...](#), *cit.* p. 89 se indica "so a specific use of a completely new end-of-waste is also acceptable, as long as it can be substantiated".

residuo, de manera que únicamente tiene que probar que el uso posterior será seguro.

- b) Debe existir un mercado o una demanda por estas sustancias, preparados u objetos

Este requisito y el anterior están relacionados. Ambos se pueden demostrar si se dan las siguientes circunstancias: la existencia de condiciones de mercado firmemente establecidas relacionadas con la oferta y la demanda; si se está pagando un precio de mercado verificable por el material; o si existe normativa técnica o estándares<sup>70</sup> elaborados para estos materiales<sup>71</sup>.

- c) Las sustancias, preparados u objetos resultantes deben cumplir los requisitos técnicos para los fines específicos, y la legislación existente y las normas aplicables a los productos

---

<sup>70</sup> Los estándares se consideran fundamentales para poder otorgar mayor seguridad respecto al empleo de materiales valorizados y, por ello, están intrínsecamente relacionados y afectan a las posibilidades de que un material pueda alcanzar el fin de la condición de residuo. En tal sentido, la Comunicación de la Comisión “[Nuevo Plan de acción para la economía circular](#)”, [COM\(2020\) 98 final](#), en su apartado dedicado al impulso de un mercado eficiente de materias primas secundarias, junto al propósito de evaluar aprobar más criterios armonizados a nivel europeo sobre el fin de la condición de residuo, añade impulsar la labor de normalización.. No obstante, en el supuesto de que no existan estándares aplicables no significa que los materiales no puedan alcanzar el fin de la condición de residuo. Como recoge la Orden TED/646/2023, de 9 de junio, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo los residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos dejan de ser residuo con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, “cuando resulten de aplicación, se deberán utilizar los estándares disponibles para la caracterización del material plástico reciclado, establecidos por las correspondientes normas técnicas UNE-EN, en su versión más actualizada y vigente”. Sin embargo, esta Orden admite que, “cuando no exista norma técnica para su caracterización, el material obtenido deberá cumplir con las especificaciones técnicas del cliente para el uso directo en la industria transformadora, ya sea para la fabricación de materiales y artículos en contacto con alimentos o para la fabricación de cualquier otro producto de plástico”.

<sup>71</sup> COMISIÓN EUROPEA. [Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/CE on waste](#), 2012, p. 23 (último acceso: 21-02-2024). En IMPEL (2019). [Making the Circular Economy Work...](#), cit. p. 89 se indica que en diferentes guías elaboradas por los Estados miembros se identifican los siguientes indicios para acreditar esta primera condición: cartas de interés, acuerdos o encargos de los usuarios finales.

Según la Comisión Europea<sup>72</sup>, en el caso de que no existan especificaciones técnicas relevantes para el material, todavía puede ser lícito utilizarlo simplemente si no está específicamente prohibido su uso. Por otra parte, si el material no cumple las especificaciones técnicas o su uso está prohibido, no cumpliría con esta condición.

Dado que los criterios relativos al fin de la condición de residuo buscan que los residuos valorizados puedan reintegrarse en la economía en condiciones seguras para el medio ambiente y la salud, los materiales que aspiren a obtener este estatus de fin de la condición de residuo deben cumplir los requisitos legales y técnicos que resulten de aplicación para poder ser efectivamente empleados sin necesitarse operaciones adicionales de tratamiento de residuos. Por ejemplo, según la Comisión Europea, en el caso de los materiales reciclados de construcción el cumplimiento de los requisitos de la normativa sobre productos de construcción es un indicador a favor de que estos materiales han dejado de ser residuos<sup>73</sup>. Asimismo, también resulta relevante demostrar que se cumple con el Reglamento REACH<sup>74</sup>, entre otra normativa que pueda resultar aplicable.

- d) El uso de la sustancia, preparado u objeto resultante no debe generar impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud humana

Según la Comisión Europea, el cumplimiento de este requisito puede valorarse comparando el uso del material según la legislación de productos correspondiente con el uso del mismo material según la legislación de residuos. Este análisis debería valorar si permitir que la sustancia, preparado u objeto abandone el régimen jurídico de los residuos y se reintroduzca en la economía como un producto representa riesgos ambientales para el medio ambiente o la salud humana<sup>75</sup>.

La valoración de este requisito debe realizarse partiendo del principio de precaución que rige en materia ambiental, a fin de evitar los riesgos que representan las sustancias químicas preocupantes presentes en materiales

---

<sup>72</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Guidelines on the interpretation of...*, cit., p. 20.

<sup>73</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Guidelines on the interpretation of...*, cit., p. 27.

<sup>74</sup> Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH). *Vid.* STJUE de 7 de marzo de 2013, Lapin, EU:C:2013:14, apdo. 64.

<sup>75</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Guidelines on the interpretation of...*, cit., p. 24.

valorizados<sup>76</sup>. No obstante, el TJUE también ha indicado que deben tenerse en cuenta los objetivos de la Directiva 2008/98/CE relativos a incrementar el empleo de materias materiales valorizados e impulsar la economía circular<sup>77</sup>.

## 4. LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO EN EL ÁMBITO EUROPEO

### 4.1. Las condiciones o requisitos para el reconocimiento del fin de la condición de residuo

Aunque las condiciones o requisitos han permanecido prácticamente sin variaciones —tal y como se ha indicado en el apartado precedente— cabe destacar que la modificación llevada a cabo en 2018 introdujo un cambio notable en la redacción del apartado 6.1 de la Directiva. Inicialmente este artículo indicaba que las condiciones definidas en el artículo 6.1, apartados a) a d), servirían para elaborar criterios específicos sobre el fin de la condición de residuo aplicables a flujos de residuos concretos. Por tanto, los residuos dejarían de ser considerados como tales cuando cumpliesen no solo las condiciones definidas en el artículo 6.1, sino los criterios específicos que se elaborasen por

---

<sup>76</sup> ECOS y EEB. [\*Key recommendations for the development of further EU-wide end-of-waste \(EoW\) criteria\*](#), 2021 (último acceso: 21-02-2024).

<sup>77</sup> TURUNEN, Topi. *The concepts of Waste and Non-Waste in the Circular Economy...*, *cit.*, p. 102, afirma que “the interpretation of the criteria should be based on a life-cycle assessment and a holistic approach to the objectives of waste policy and the circular economy”. La STJUE de 17 de noviembre de 2022, Porr Bau, ECLI:EU:C:2022:885, señala la necesidad de tener en cuenta los objetivos de la Directiva 2008/98/CE al establecer criterios que pudieran impedir que determinadas sustancias u objetos, pese a cumplir los requisitos para su reconocimiento como materiales que han alcanzado el fin de la condición de residuo, impidiesen de un modo injustificado que fuesen declarados como tales. Así, si se garantiza la adecuada protección del medio ambiente y el cumplimiento de los requisitos del artículo 6,1 de la Directiva, los criterios formales no pertinentes para la protección del medio ambiente deberían considerarse contrarios a los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/98/CE, que 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”. Como afirma la Abogada General del TJUE en sus conclusiones emitidas en el caso Tallinna Vesi, ECLI:EU:C:2018:969, apdo. 59, “no sería conforme con la Directiva sobre residuos seguir tratando como residuo una sustancia u objeto cuando ya no deba considerarse como tal con arreglo a la Directiva. Por el contrario, es preciso hallar un equilibrio adecuado entre los objetivos de la Directiva sobre residuos: por un lado, el de garantizar un elevado nivel de protección y, por otro, el de valorizar los residuos para transformarlos en productos aprovechables”.

la Comisión, o, subsidiariamente por los Estados miembros<sup>78</sup>. Así, en inicio, las cuatro condiciones del artículo 6.1 servían como base para adoptar criterios específicos para determinados flujos de residuos<sup>79</sup>. Cuando no se hubiesen establecido estos criterios específicos, el fin de la condición de residuo podría ser declarado caso por caso por los Estados miembros, fundamentando sus decisiones en los criterios establecidos por la jurisprudencia comunitaria para delimitar cuándo los residuos dejan de serlo.

Con la revisión de la Directiva en 2018, el peso de la acción se deriva a los Estados miembros<sup>80</sup> pues el apartado primero del artículo 6 ahora señala que, en todo caso, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para reconocer que los residuos que hayan sido sometidos a una operación de valorización y que cumplan los requisitos —antes condiciones— del artículo 6.1 han dejado ser residuos. Así, la nueva redacción del artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE indica:

---

<sup>78</sup> La elaboración de criterios específicos por los Estados miembros no se reconocía de modo explícito en el artículo 6 de la Directiva 2008/98/CE en su redacción inicial, pues únicamente se contemplaba que los Estados miembros adoptasen decisiones caso por caso, pero fue admitida en la práctica. Por ejemplo, España optó en virtud de la Ley 22/2011 por desarrollar criterios específicos mediante órdenes ministeriales. En las Conclusiones de la Abogada General, formuladas en el asunto Tallinna Vesi, ECLI:EU:C:2018:969, se aclara que “con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre residuos, los Estados miembros pueden establecer criterios sobre el fin de la condición de residuo. Aunque, conforme a dicha disposición, podrán decidirlo caso por caso, ello no significa que los Estados miembros solo puedan tomar decisiones individuales para residuos o poseedores de residuos concretos. Antes bien, el artículo 6, apartado 4, segunda frase, recuerda que dichas decisiones deberán ser notificadas a la Comisión de conformidad con la Directiva sobre normas y reglamentaciones técnicas, en la medida en que esta lo requiera. Sin embargo, dicha Directiva no es aplicable a las decisiones individuales, sino a los proyectos de reglamentaciones técnicas. En principio, esto incluye los criterios sobre el fin de la condición de residuo de determinados tipos de residuo. Además, a la hora de aplicar de forma objetiva y coherente la normativa en materia de residuos, tales criterios resultan de mucha mayor utilidad que una limitación a las decisiones individuales”.

<sup>79</sup> JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition...](#)”, *cit.* p. 170.

<sup>80</sup> TURUNEN, Topi. [The concepts of Waste and Non-Waste in the Circular Economy...](#), *cit.*, p.176, indica “the amended version of end of waste was intended to shift towards national legislation and case-by-case decisions instead of unionwide end of waste regulations”. En el mismo sentido, *vid.* JOHANSSON, Oskar (2023). “[The End-of-Waste for the Transition...](#)”, *cit.* p. 176 y ALARANTA, Joonas.; TURUNEN, Topi. “[How to Reach a Safe Circular Economy? Perspectives on Reconciling the Waste](#)”, *Product and Chemicals Regulation. Journal of Environmental Law*, Volume 33, Issue 1, 2021, p. 133 (último acceso: 21-02-2024).

*“Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que se considere que los residuos que hayan sido objeto de reciclado u otra operación de valorización han dejado de ser residuos si cumplen los requisitos siguientes...”*

Por tanto, si se cumplen los requisitos señalados en el artículo 6.1, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos valorizados dejen de ser considerados residuos<sup>81</sup> Poniendo en relación el primer apartado del artículo 6 con los apartados 2, 3 y 4 del mismo artículo, así como lo indicado en el preámbulo de la Directiva<sup>82</sup>, cuando la Comisión no haya establecido criterios específicos, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los residuos que cumplan con las condiciones del artículo 6.1 dejen de ser considerados como tales. En particular, pueden optar por adoptar sus propios criterios mediante el desarrollo de normativa específica, decidir caso por caso o adoptar otro tipo de medidas que se consideren adecuadas para verificar que un residuo ha dejado de serlo con arreglo a los requisitos recogidos en el apartado 1.

#### **4.2. El establecimiento de criterios detallados para aplicar el fin de la condición de residuo por la Comisión o los Estados miembros**

Aunque en la actualidad el peso de la acción se dirige ahora a los Estados miembros —que pueden optar por aprobar normativa que desarrolle los

---

<sup>81</sup> En el mismo sentido, *vid.* REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo...”, *cit.* p. 114, quien también apunta que “implícitamente se reconoce el derecho de los poseedores de residuos a solicitar dicha declaración de fin de la condición de residuo a las autoridades competentes”; JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition...](#)”, *cit.* p. 177-178, señala que la nueva redacción impone una obligación a los Estados miembros, pero añade que el contenido de este deber aún no está claro pues, en particular, la relación entre el deber de tomar apropiadas medidas establecido en el artículo 6.1 y la expresión “podrán decidir caso por caso o tomar las medidas apropiadas” del artículo 6.4 aún no ha sido objeto de interpretación judicial a nivel europeo.

<sup>82</sup> El preámbulo de 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 remarca en su apartado 17 que “a fin de proporcionar a los operadores de mercados de materias primas secundarias más seguridad jurídica acerca de la condición o no de residuo de sustancias u objetos, y de promover un marco de actuación en igualdad de condiciones, es importante que los Estados miembros tomen las medidas adecuadas para garantizar que los residuos que hayan sido objeto de una operación de valorización dejen de ser considerados residuos si cumplen todos los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE en su versión modificada por la presente Directiva”.

requisitos del artículo 6.1 desarrollando criterios detallados para flujos de residuos concretos (artículo 6.3), o bien adoptar otro tipo de medidas adecuadas (artículo 6.4)—, la Directiva continúa contemplando en su artículo 6.2 que la Comisión establezca criterios detallados que garanticen la aplicación uniforme de los requisitos establecidos en el artículo 6.1 para determinados flujos de residuos. Según la redacción actual de la Directiva, la Comisión debe supervisar el desarrollo de los criterios nacionales relativos al fin de la condición de residuos en los Estados miembros y evaluar si resulta necesario aprobar estos criterios a escala de toda la Unión<sup>83</sup>.

Para la elaboración de estos criterios a nivel europeo debe ponderarse, por una parte, la necesidad de garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana y, por la otra, la de facilitar la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Asimismo, la Comisión debe tomar como punto de partida los criterios más protectores desde el punto de vista ambiental que hayan sido adoptados por los Estados miembros.

En cuanto a su aprobación, se hará mediante actos de ejecución y debe seguirse el procedimiento de examen. No obstante, el preámbulo de la revisión de la Directiva que se produjo en 2018 especificó que las normas del fin de la condición de residuo también pueden establecerse en la legislación específica sobre determinados productos<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> En su redacción de 2008, el artículo 6 indicaba que la Comisión debería desarrollar estos criterios para los áridos, el papel, el vidrio, el metal, los neumáticos y los textiles y en la exposición de motivos se establecía que las posibles categorías de residuos para las que deben elaborarse especificaciones y criterios respecto al fin de la condición de residuo son, entre otros, los residuos de la construcción y la demolición, algunas cenizas y, la chatarra, los áridos, los neumáticos, los textiles, el compost, el papel y el vidrio usado. En la modificación de 2018 se incluye en la exposición de motivos que la Comisión debe tener en cuenta criterios específicos respecto al fin de la condición de residuo para, como mínimo, áridos, papel, neumáticos y textiles.

<sup>84</sup> Apartado 19. Así se hace en el Reglamento sobre 2019/1009 de 5 de junio de 2019 por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE. Esta fue una de las opciones que se identificaron en COMISIÓN EUROPEA (2018). *Documento de trabajo de la Comisión que acompañó a la Comunicación “sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos”*, SWD/2018/020 final, a fin de mejorar la certeza en la implementación de las disposiciones relativas al fin de la condición de residuo (último acceso: 24-02-2024).

Respecto a su contenido, la modificación de la Directiva en 2018 concretó en gran medida cuál debe ser el contenido de los criterios detallados. Anteriormente únicamente se indicaba que deberían incluir valores límite para las sustancias contaminantes cuando fuese necesario y tener en cuenta todo posible efecto medioambiental nocivo de la sustancia u objeto. En la actualidad, el artículo 6.2 especifica que deben incluir los siguientes aspectos: “a) los residuos autorizados como material de entrada para la operación de valorización; b) los procedimientos y técnicas de tratamiento permitidos; c) los criterios de calidad para los materiales que dejen de ser residuos después de la operación de valorización, en consonancia con las normas aplicables en materia de productos, incluyendo los valores límite para las sustancias contaminantes cuando sea necesario; d) los requisitos de los sistemas de gestión para demostrar el cumplimiento de los criterios relativos al fin de la condición de residuo, concretamente para el control de calidad y el autoseguimiento, y la acreditación, en su caso; y e) el requisito de contar con una declaración de conformidad”.

Hasta la fecha, el proceso para la aprobación de criterios detallados por la Comisión Europea ha resultado ser excesivamente lento, principalmente, debido a las dificultades para alcanzar acuerdos entre los Estados miembros<sup>85</sup>. Desde 2008, únicamente se han aprobado criterios armonizados europeos de fin de la condición de residuo para la chatarra de hierro, acero, aluminio y cobre, así como respecto al vidrio<sup>86</sup>. Más recientemente, en el Reglamento sobre 2019/1009, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes, también se han establecido condiciones sobre el fin de la condición de residuo

---

<sup>85</sup> Vid. JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition...](#)”, *cit.* p. 171-172 y JOHANSSON, N.; FORSGREN, C. “[Is this the end of waste?...](#)”, *cit.* p.1. Entre las posibles soluciones a esta situación, COMISIÓN EUROPEA (2018) [Documento de trabajo de la Comisión que acompañó a la Comunicación sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos](#), SWD/2018/020 final, apunta a la necesidad de incrementar los recursos asignados a la creación de estos criterios, por ejemplo, creando una agencia similar a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (último acceso: 24-02-2024).

<sup>86</sup> Reglamento de 31 de marzo de 2011 por el que se establecen criterios para determinar cuándo determinados tipos de chatarra dejan de ser residuos de acuerdo con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; Reglamento de 10 de diciembre de 2012 por el que se establecen criterios para determinar cuándo el vidrio recuperado deja de ser residuo de acuerdo con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; y Reglamento de 25 de julio de 2013 por el que se establecen criterios para determinar cuándo la chatarra de cobre deja de ser residuo de acuerdo con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

aplicables a los residuos que pasen a formar parte de productos con declaración UE de conformidad<sup>87</sup>. En los próximos años, se espera que se desarrollen criterios sobre el fin de la condición de residuo para los plásticos y los textiles<sup>88</sup>.

Cuando la Comisión no haya aprobado criterios detallados, los Estados miembros, según el artículo 6.3 de la Directiva 2008/98/CE en su redacción actual, podrán establecer estos criterios de aplicación a determinados tipos de residuos. Para ello, deben tener en cuenta los impactos para el medio ambiente y la salud humana y ajustarse a los mismos requisitos que se exigen respecto al contenido de los criterios detallados que puede adoptar la Comisión. La normativa por la que se establezcan estos criterios deberá ser notificada a la Comisión para cumplir con el procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas, pues puede tener incidencia sobre la libre circulación de mercancías<sup>89</sup>.

### **4.3. Las medidas a adoptar por los Estados miembros cuando no se hayan establecido criterios detallados**

Cuando no se hayan establecido criterios a escala de la Unión o nacional de conformidad con los procedimientos establecidos en los apartados 2 o 3, el artículo 6.4 dispone que los Estados miembros deberán decidir caso por caso o adoptar las medidas adecuadas para verificar que un residuo ha dejado de serlo con arreglo a los requisitos establecidos en el apartado 1. Anteriormente, si bien se contemplaba que los Estados miembros podrían decidir caso por caso sobre el fin de la condición de residuo, se indicaba que estas decisiones se tomarían tomando en consideración la jurisprudencia aplicable. En consecuencia, la

---

<sup>87</sup> Artículo 19. Es un ejemplo de normativa de productos que incorpora los criterios del fin de la condición de residuo. De acuerdo con el apartado 19 de la exposición de motivos de la Directiva 2018/851 “las normas de fin de la condición de residuo pueden establecerse en la legislación específica sobre determinados productos”.

<sup>88</sup> ORVEILLON, Glenn et al. *Scoping possible further EU-wide end-of-waste and by-product criteria*, Publications Office of the European Union, 2022, pp. 101. En el caso de los textiles, también se contempla el desarrollo de criterios de fin de la condición de residuo a nivel europeo en la exposición de motivos de la propuesta de modificación de la Directiva 2008/98/CE, COM(2023) 420 final.

<sup>89</sup> Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

redacción del artículo 6.4 es ahora más clara<sup>90</sup> a la hora de especificar que son los criterios del artículo 6.1 los que determinan el fin de la condición de residuo, aun cuando esta decisión se adopte caso por caso<sup>91</sup>.

Las medidas que los Estados miembros deben adoptar para garantizar que los residuos valorizados que cumplan los requisitos del artículo 6.1 dejen de ser considerados residuos pueden ser variadas. Según se indica en el preámbulo de la Directiva (UE) 2018/851<sup>92</sup>, pueden consistir en las siguientes: la adopción de normativa por la que se establezcan criterios relativos al fin de la condición de residuo para materiales y aplicaciones específicos, así como procedimientos para su aplicación; la elaboración de documentos de orientación; la adopción de decisiones caso por caso y otros procedimientos para la aplicación *ad hoc* de los requisitos armonizados establecidos a escala de la Unión<sup>93</sup>. En todo caso,

---

<sup>90</sup> Esta opción también es coherente con el nuevo Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1013/2006. Este nuevo reglamento modificó la redacción del artículo 29 para incluir una referencia expresa a las condiciones del artículo 6 de la Directiva 2008/98/CE. De acuerdo con la nueva redacción, los Estados miembros no podrán excusarse en cuestiones formales como que no exista una regulación específica a nivel estatal que reconozca el fin de la condición de residuo, sino que deben fundamentar su decisión en si, efectivamente, se cumplen o no las condiciones del artículo 6 de la Directiva que determinan que una sustancia u objeto debe dejar de ser considerado un residuo. Aunque no se trata de un cambio sustancial de la normativa, se espera que contribuya a una mayor seguridad jurídica y a eliminar la disparidad de criterios entre los Estados miembros.

<sup>91</sup> Con la redacción inicial, las condiciones del artículo 6.1 eran la base para aprobar criterios detallados, pero no permitían, por sí mismos, adoptar decisiones caso por caso. Como indicó la STJUE de 7 de marzo de 2013, Lapin, EU:C:2013:142, apdo. 55 “el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/98 se limita a enunciar las condiciones a las que deben ajustarse los criterios específicos que permitan determinar qué residuos dejan de ser residuos, en el sentido del artículo 3, punto 1, de esa Directiva, cuando han sido sometidos a una operación de valorización o reciclado. Por tanto, por sí mismas esas condiciones no permiten determinar directamente que unos residuos concretos ya no deben considerarse como tales. Sin embargo, es cierto que, en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98, cuando no se hayan establecido criterios a escala comunitaria los Estados miembros podrán decidir caso por caso si un determinado residuo ha dejado de serlo teniendo en cuenta la jurisprudencia aplicable en la materia. Por tanto, para dar una respuesta útil al tribunal remitente es preciso examinar, atendiendo a dicha jurisprudencia, si un residuo considerado peligroso puede dejar de ser residuo, lo que no excluye el artículo 6 de la Directiva 2008/98 ni ninguna otra disposición de ésta”.

<sup>92</sup> Apartado 17.

<sup>93</sup> Entendemos que los requisitos armonizados a escala de la Unión son los del artículo 6.1, no los criterios que se puedan establecer por la Comisión para detallar estos requisitos para

dichas medidas deben incluir disposiciones de ejecución para comprobar que los residuos que hayan dejado de considerarse residuos como consecuencia de una operación de valorización cumplen con la normativa de la Unión en materia de residuos, de sustancias químicas y de productos, en particular dando prioridad a los flujos de residuos que suponen un mayor riesgo para la salud humana y el medio ambiente debido a la naturaleza y el volumen de tales flujos de residuos, los residuos sujetos a procesos de valorización innovadores o los residuos que se valorizan para su posterior utilización en otros Estados miembros. E incluso se podría imponer un requisito a los operadores que valoricen residuos o a los poseedores de materiales de residuos valorizados de demostrar<sup>94</sup> que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre residuos, si bien esto es meramente una posibilidad. Lo dispuesto en el preámbulo de la Directiva se concreta en el artículo 6.4, que indica que los Estados miembros podrán optar por: “Decidir caso por caso o adoptar las medidas adecuadas para verificar que un residuo ha dejado de serlo con arreglo a las condiciones establecidas en el apartado 1”.

Los enfoques para reconocer el fin de la condición de residuo difieren entre Estados miembros. En algunos Estados, la Administración es la encargada de decidir si el estatus del fin de la condición de residuo es aplicable o no mediante una decisión *ex ante*. En otros casos, existe la posibilidad de que la industria autodeclare el fin de la condición de residuo<sup>95</sup>. Esta diferencia de enfoques nacionales puede conducir a distorsiones del mercado interno de la UE para materias primas secundarias y a crear inseguridad jurídica a la hora de realizar traslados intracomunitarios de residuos. Además, pueden surgir riesgos para el medio ambiente y la salud humana como resultado de la aplicación de criterios

---

flujos concretos de residuos a los que se refiere el artículo 6.2 de la Directiva. El apartado 6.1 alude a “requisitos”, mientras que el apartado 6.2 se refiere a “criterios”. Además, esta conclusión guarda coherencia con lo que ocurre en la práctica, pues los Estados miembros admiten diversas fórmulas para declarar o reconocer el fin de la condición de residuo, entre las que se encuentran las referidas en el preámbulo de la Directiva.

<sup>94</sup> En el mismo sentido, COMISIÓN EUROPEA. *Guidelines on the interpretation of...*, cit., p. 25, señala que el artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE no establece un momento específico en que el fin de la condición de residuo deba ser demostrado.

<sup>95</sup> Se exige una resolución previa en el caso de España. En cambio, en Suecia y Finlandia la declaración del fin de la condición de residuo parte de una evaluación realizada por la propia industria. *Vid.* UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. *Study to assess member states (MS) practices on...*, cit. p. 25. Según IMPEL. *Making the Circular Economy Work...*, cit. p. 25, los sistemas destinados a asignar más responsabilidad a los operadores son típico de los Estados del norte (como Suecia, Reino Unido y Países Bajos), aunque existen algunas diferencias en el procedimiento.

y esquemas de verificación inapropiados (por ejemplo, sin valores límite de contaminantes o valores límite establecidos demasiado altos, métodos de análisis de residuos inapropiados) para flujos de materiales que no se consideran residuos.

#### **4.4. El margen de apreciación de los Estados miembros para regular el fin de la condición de residuo y proceder a su declaración**

Pese a que los Estados miembros tienen ahora el deber<sup>96</sup> de declarar el fin de la condición de residuo cuando se cumplan las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE, éstos disponen de un amplio margen de apreciación o de discrecionalidad. El margen de apreciación se proyecta sobre el establecimiento de las modalidades de procedimiento adecuadas y, por otro lado, sobre el examen sobre el fondo del cumplimiento de los requisitos para que un residuo deje de tener la condición de residuo<sup>97</sup>.

Durante los últimos años, la jurisprudencia del TJUE se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el margen de apreciación del que gozan los Estados miembros en esta materia, definiendo los aspectos a considerar para valorar si su actuación, a la hora de regular el fin de la condición de residuo en su ordenamiento jurídico interno o proceder a su declaración caso a caso, se adecúa a la Directiva 2008/98/CE o menoscaba su efecto útil. Asimismo, ha sido objeto de pronunciamiento judicial la determinación de si existe una obligación para los Estados miembros de declarar el fin de la condición de residuo, y, relacionado con esto, si existe un derecho subjetivo a exigir esta declaración.

Por lo que se refiere a las normas relativas a los procedimientos, a las autoridades competentes y a la carga de la prueba, éstas serán configuradas por

---

<sup>96</sup> En cambio, la redacción de este apartado en la versión inicial de la Directiva 2008/98/CE indicaba que los residuos dejarían de ser considerados residuos cuando cumplieren los criterios específicos que se elaborasen en desarrollo de las condiciones establecidas en este artículo 1. Asimismo, el preámbulo de 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 remarca la importancia de que estas medidas sean tomadas por los Estados miembros (apartado 17). En el mismo sentido, *vid.* REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo...”, *cit.* p. 114 y JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition...](#)”, *cit.* p. 178.

<sup>97</sup> STJUE de 24 de octubre de 2019, Prato Nevoso, ECLI:EU:C:2019:898, apdo. 36.

cada Estado miembro, con la condición de que no se menoscabe el objetivo y eficacia de la Directiva 2008/98/CE. En tal sentido, los Estados miembros, cuando no se hayan definido criterios uniformes a escala de la Unión, podrían optar por establecer criterios de alcance general<sup>98</sup> y/o por permitir la adopción de decisiones caso a caso. Incluso, los Estados miembros podrían optar por no adoptar ninguna normativa que defina los criterios del fin de la condición de residuo, ni posibilitar adoptar una decisión individual, impidiendo que determinados tipos de residuos dejen de serlo aplicando esta figura. No obstante, la opción de no adoptar una normativa específica que permita que un residuo alcance el fin de la condición de residuo solo debe adoptarse en el caso de que la falta de acción esté justificada, esto es, siempre que no pueda considerarse que este tipo de residuos ha sido objeto de una operación de valorización que lo haga apto para su uso sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente —ni, por lo tanto, que cumple las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE—de acuerdo con el estado más reciente de los conocimientos científicos y técnicos. De lo contrario, se estaría actuando de forma contraria a la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98/CE, entre los que se encuentran el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos, la valorización de residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Es posible que un Estado miembro no permita la aplicación del fin de la condición de residuo caso por caso. Así se admite en la STJUE de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, ECLI:EU:C:2019:264, que consideró que del tenor del artículo 6.4 de la Directiva 2008/98/CE se desprende los Estados miembros pueden prever la posibilidad de adoptar decisiones en casos individuales y/o adoptar una norma o una reglamentación técnica para una determinada categoría o tipo de residuos. Por tanto, un Estado miembro podría optar por regular el fin de la condición de residuo supeditando su reconocimiento a que se hayan definido los criterios específicos mediante un acto interno de alcance general.

<sup>99</sup> Sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, ECLI:EU:C:2019:264, apdos. 26 y 28. En esta sentencia, el TJUE, acogiendo las conclusiones de la Abogada General, matizó el carácter facultativo de la acción estatal y delimitó su margen de apreciación al indicar que corresponde a la Comisión y, en su defecto, a los Estados miembros, “tener en cuenta todos los elementos pertinentes y el estado más reciente de los conocimientos científicos y técnicos con el fin de adoptar los criterios específicos que permitan a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales nacionales constatar el fin de la condición de residuo de un residuo que haya sido objeto de una operación de valorización que lo haga apto para su uso sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente”. De ello se desprende que la opción de no adoptar una normativa específica que permita que un residuo alcance el fin de la condición de residuo solo debe adoptarse en el caso de que la falta de acción esté justificada.

Asimismo, el margen de apreciación también es limitado en lo que se refiere a la adopción de los criterios que desarrollen las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva. Como se afirma en la STJUE de 17 de noviembre de 2022, *Porr Bau*<sup>100</sup>, no procede denegar el reconocimiento del fin de la condición de residuo si se cumplen las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva con fundamento en el incumplimiento de requisitos formales que no resulten necesarios para la protección del medio ambiente o la salud. Aunque el Tribunal reconoce que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para establecer los criterios sobre el fin de la condición de residuo que desarrollen las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva, estos criterios deben ser pertinentes para la protección del medio ambiente y la salud. De no ser así, deberían considerarse contrarios a los objetivos de la Directiva 2008/98/CE consistentes en el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos, 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. Aunque deben velar por la protección ambiental y de la salud humana, este no es el único fin perseguido por la Directiva, por ello, también deben tener en cuenta los objetivos de la Directiva relativos a la aplicación de la jerarquía de residuos y el fomento de la valorización de residuos<sup>101</sup>.

Asimismo, el TJUE también ha señalado que, a la hora de valorar si la actuación de los Estados miembros ha resultado adecuada, de acuerdo con el margen de

---

<sup>100</sup> ECLI:EU:C:2022:885. Esta sentencia se pronuncia sobre si el artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la condición de residuo de material de excavación no contaminado finaliza únicamente cuando este ha sido utilizado en sustitución de materias primas y después de que se hayan cumplido determinados requisitos formales. En particular, resuelve la cuestión prejudicial planteada en un asunto promovido por una empresa que había solicitada a las autoridades competentes de Austria que reconociesen el fin de la condición de residuo de determinados materiales de excavación que eran sometidos a una operación de valorización consistente en su preparación para la reutilización y que, sin embargo, había visto rechazada su pretensión por los siguientes motivos: en primer lugar, porque según la normativa austriaca, la preparación para la reutilización no es una operación válida en el caso de los materiales de excavación para alcanzar el fin de la condición de residuo, sino que se requiere que éstos sean empleados en sustitución de materias primas. Asimismo, porque se exigía el cumplimiento de determinados requisitos formales que no resultarían necesarios para la protección del medio ambiente o de la salud.

<sup>101</sup> El considerando 29 de la Directiva 2008/98/CE indica que “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”.

apreciación de que disponen, cobra especial relevancia el principio de precaución. Así, los Estados miembros podrán fundamentar sus decisiones en relación con la imposibilidad de que un residuo obtenga el fin de la condición de residuo aplicando el principio de precaución. En la STJUE de 24 de octubre de 2019, Prato Nevoso<sup>102</sup>, el Tribunal consideró que, si existe incertidumbre científica acerca de los riesgos ambientales asociados a la pérdida de la condición de residuo de una sustancia u objeto, los Estados miembros deberían abstenerse de establecer criterios o de adoptar una decisión individual que declare la pérdida de la condición de residuo, en aplicación del principio de precaución. En consecuencia, el principio de precaución debe regir a la hora de permitir que un determinado residuo deje de serlo aplicando la vía del fin de la condición de residuo y debe tenerse en consideración a la hora de valorar si los Estados miembros han adoptado una decisión sin incurrir en un error manifiesto de apreciación<sup>103</sup>.

En cuanto al deber de los Estados miembros de declarar el fin de la condición de residuo si se cumplen las condiciones para ello, y, en consecuencia, la existencia de un derecho para los poseedores de residuos a solicitar que se declare el fin de la condición de residuo, la jurisprudencia no se ha pronunciado en términos inequívocos. Por ello, la doctrina jurídica, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TJUE existente hasta la fecha, ha negado la existencia de un derecho de los poseedores de los residuos para reclamar el reconocimiento del fin de la condición de residuo<sup>104</sup>.

En primer término, la jurisprudencia europea, desde su Sentencia Arco Chemie, concluyó que no sería conforme con la Directiva 2008/98/CE seguir tratando como residuo una sustancia u objeto cuando ya no deba considerarse como tal

---

<sup>102</sup> ECLI:EU:C:2019:898.

<sup>103</sup> ALENZA GARCÍA, José Francisco. “[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos...](#)”, *cit.*, p. 56 señala que “el principio de precaución potencia, a juicio del TJUE, el margen de apreciación estatal: el Estado miembro que no quiera fijar para una sustancia los criterios para determinar el fin de la condición de residuo, no debe acreditar que presenta un impacto negativo en términos globales sobre el medio ambiente o sobre la salud humana, sino sólo que dicho impacto negativo «no pueda excluirse con un grado razonable de certeza científica»”.

<sup>104</sup> JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition...](#)”, *cit.* p. 177 afirma que “due to lack of specific criteria, at least until recently, waste handlers do not have according to EU-law any rights to demand an assessment if a particular treatment process will result in a waste achieving end of waste status”. También consideran que el TJUE ha negado el derecho de los poseedores de residuos a exigir que las autoridades competentes de los Estados miembros o los órganos jurisdiccionales constaten el fin de la condición de residuo, ALENZA GARCÍA, José Francisco. “[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos...](#)”, *cit.*, p. 57 y REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo...”, *cit.* p. 109.

con arreglo a la Directiva. Por tanto, de estas sentencias cabe concluir que un Estado miembro debe, en todo caso, adoptar las medidas adecuadas para reconocer el fin de la condición de residuo, aun con la redacción inicial de la Directiva 2008/98/CE.

No obstante, la jurisprudencia más reciente no se ha pronunciado con claridad a la hora de resolver sobre cuestiones prejudiciales que específicamente planteaban la cuestión relativa a si existe un derecho de los poseedores de residuos a reclamar el reconocimiento del fin de la condición de residuo. Así, la STJUE de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, resolvió las cuestiones prejudiciales planteadas en un litigio entre una empresa que deseaba comercializar como producto lodos de depuración tratados (mantillo para espacios verdes) y las autoridades de Estonia, que entendían que no podían conceder el fin de la condición de residuo al no haberse desarrollado una norma específica, exigible en virtud del ordenamiento jurídico interno de Estonia. Una de las cuestiones prejudiciales resuelta en esa sentencia consistió en si los poseedores de residuos pueden exigir a un Estado miembro que declare el fin de la condición de residuo, aun cuando no se hayan establecido criterios para un tipo concreto de residuos mediante un acto jurídico de validez general, de acuerdo con el artículo 6.4 de la Directiva 2008/98/CE, en su versión inicial. El TJUE recordó que las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva no permiten reconocer directamente el fin de la condición de residuo a un residuo determinado, sino que deben ser concretadas por medio de criterios específicos y que, además, los Estados miembros deben valorar las circunstancias de los casos específicos y decidir si, teniendo en cuenta el margen de apreciación de que disponen y los objetivos de la Directiva 2008/99/CE, procede reconocer el fin de la condición de residuo. Por ello, el TJUE consideró que no cabe que un poseedor de residuos, en circunstancias como las del asunto principal, pueda exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del Estado miembro constatare el fin de la condición de residuo.

Esta STJUE no niega el derecho de los poseedores de residuos a reclamar, en todo caso, el reconocimiento del fin de la condición de residuo<sup>105</sup>. La referencia

---

<sup>105</sup> PUIG MARCÓ, Roser. “[El TJUE se pronuncia sobre la posibilidad de exigir el fin de la condición de residuo en casos individuales](#)”, *Retema*, 2019, considera que los poseedores de residuos tienen derecho a que las autoridades competentes o los órganos jurisdiccionales declaren, en una decisión individual, el fin de la condición de residuo, siempre y cuando estos residuos puedan aprovecharse de nuevo mediante un proceso de valorización sin poner en

a las circunstancias del asunto principal introduce en el razonamiento del TJUE la posibilidad de que existan supuestos en los que sí sea exigible el reconocimiento del fin de la condición de residuo. De acuerdo con esta sentencia, entendemos que un Estado miembro puede legítimamente regular en su derecho interno que el fin de la condición de residuo solo se alcanza cuando se haya aprobado una normativa específica al efecto. En este caso, los poseedores de residuos deberían poder impugnar la negativa de las autoridades competentes a aprobar una normativa que regule el fin de la condición de residuo cuando no esté justificada o suponga contravenir los fines de la Directiva<sup>106</sup>. En los supuestos en los que los Estados miembros optan por regular el fin de la condición de residuo internamente permitiendo decisiones caso por caso, entendemos que cabe que los poseedores exijan la declaración del fin de la condición de residuo en su caso particular si se cumplen las condiciones para ello<sup>107</sup>. En tal sentido, con posterioridad a la sentencia Tallinna Vesi se dictó la STJUE de 14 de octubre de 2020, Sappi Austria<sup>108</sup>. En esta sentencia, relativa a una solicitud de reconocimiento de fin de la condición de residuo respecto a unos lodos de depuradora provenientes de aguas residuales

---

peligro con ello la salud humana y el medio ambiente, en cuyo supuesto no deberían contener sustancias peligrosas.

<sup>106</sup> En este caso, el Tribunal consideró que el hecho de que el Estado miembro no hubiese adoptado normativa específica reconociendo el fin de la condición de residuo de los lodos de depuradora resultaba justificado, pues estos residuos implicaban determinados riesgos para el medio ambiente y para la salud humana debido a la presencia de sustancias peligrosas. Pero de ello no debe concluirse que en todo caso resulte justificado que los Estados miembros, aun cuando prevean en su ordenamiento jurídico interno que el fin de la condición de residuo únicamente se pueda alcanzar si existe normativa específica que desarrolle los criterios del artículo 6.1, puedan negar el reconocimiento del fin de la condición de residuo a aquellos que hayan sido objeto de una operación de valorización que los hagan apto para su uso sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente.

<sup>107</sup> En las Conclusiones de la Abogada General, formuladas en el asunto Tallinna Vesi, ECLI:EU:C:2018:969 se indica que “podría haber residuos que, teniendo en cuenta todos los aspectos relevantes y los más avanzados conocimientos científicos y técnicos, pudieran hacerse aprovechables de nuevo, sin dudas razonables, mediante un proceso de valorización, sin poner en peligro con ello la salud humana ni el medio ambiente y sin que el poseedor se desprendiese de ellos ni tuviese la intención ni la obligación de hacerlo, con arreglo al artículo 3, punto 1, de la Directiva sobre residuos”.

<sup>108</sup> ECLI:EU:C:2020:824. La STJUE de 24 de octubre de 2019, Prato Nevoso, vuelve a pronunciarse en términos ambiguos, indicando que los poseedores de residuos, “en principio”, no pueden exigir a las autoridades competentes de los Estados miembros o a un órgano jurisdiccional del Estado miembro que constate el fin de la condición de residuo. Por tanto, deja abierta la posibilidad de que, en algunos casos, sí se pueda instar el reconocimiento del fin de la condición de residuo.

de origen industrial y municipal, el TJUE consideró que los Estados miembros deben comprobar si se cumplen las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE<sup>109</sup> y, en tal caso, no debería considerar los lodos valorizados como residuos. Por tanto, esta sentencia no supedita la posibilidad de reconocimiento del fin de la condición de residuo al desarrollo mediante normativa específica de criterios específicos que desarrollen las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva y reconoce el derecho de la empresa recurrente a que el Estado miembro valore su solicitud aplicando las condiciones definidas en la Directiva 2008/98/CE.

También las conclusiones del Abogado General del TJUE emitidas en el asunto Prato Nevoso<sup>110</sup> —posteriores a la sentencia Tallina Vesi— reafirman esta conclusión. En ellas, el Abogado General afirma que la STJUE Tallina Vesi señaló que los Estados miembros “tienen la obligación, cuando no se hayan establecido tales criterios, de declarar el fin de la condición de residuo de aquel «que haya sido objeto de una operación de valorización que lo haga apto para su uso sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente»”. Asimismo, el Abogado General considera que esta obligación también se desprendería de la jurisprudencia anterior a la introducción del concepto de fin de la condición de residuo en la Directiva 2008/98/CE pues ya se había fijado el criterio de que cuando un residuo es objeto de una valorización completa, que tenga como consecuencia conferir a la sustancia u objeto resultante las mismas propiedades y características que una materia prima, de manera que esta puede usarse con las mismas medidas de precaución para el medio ambiente, dicha sustancia u objeto pierde la condición de residuo, siempre y cuando, además, su poseedor no se desprenda de ella ni tenga la intención o la obligación de desprenderse de ella. Igualmente, este enfoque sería coherente con el objetivo de protección del medio ambiente que persigue la Directiva 2008/98/CE, que no solo comprende la prevención y la reducción de los impactos adversos causados por los residuos, sino la mejora en la eficiencia de la gestión de los residuos. Finalmente, para el Abogado General, la modificación de la Directiva 2008/98/CE para especificar que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas adecuadas para garantizar que se aplica el fin de la condición de residuo cuando se hayan cumplido las condiciones del artículo 6.1, no supone una “ruptura con el sistema anterior, sino un refuerzo de la obligación que ya incumbía a los Estados miembros” para proporcionar más seguridad jurídica a los operadores de mercados de materias primas secundarias con el fin de acelerar la transición hacia una economía circular.

---

<sup>109</sup> Apdo. 72.

<sup>110</sup> ECLI:EU:C:2019:520.

Con la nueva redacción de la Directiva 2008/98/CE, que se pronuncia claramente en términos imperativos respecto al deber de los Estados miembros de adoptar las medidas oportunas para el reconocimiento del fin de la condición de residuo cuando se cumplan las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva, se espera que la jurisprudencia del TJUE ayude a disipar las dudas en torno a la posibilidad de los poseedores de residuos de reclamar el reconocimiento del fin de la condición de residuo<sup>111</sup> y a acotar el margen de apreciación estatal.

#### **4.5. La creación de un mecanismo de intercambio de información y puesta en común de mejores prácticas**

El artículo 38 de la Directiva contempla que la Comisión organizará un intercambio periódico de información y mejores prácticas entre los Estados miembros. Este intercambio se referirá, entre otros aspectos, a los criterios nacionales de fin de la condición de residuo mencionados en el artículo 6, apartados 3 y 4 —lo que incluye los criterios desarrollados mediante normativa estatal, como las decisiones caso por caso—, y se llevará a cabo mediante la creación de un registro electrónico de toda la Unión<sup>112</sup>. Asimismo, de acuerdo con este artículo, la Comisión publicaría los resultados de dicho intercambio de información y de puesta en común de mejores prácticas.

Pese a haber transcurrido más de cinco años desde la entrada en vigor de la modificación de la Directiva 2008/98/CE, el registro electrónico no ha sido creado, y tampoco se ha procedido a la publicación de los resultados del intercambio periódico de información y buenas prácticas —en el caso de que

---

<sup>111</sup> REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo...”, *cit.* p. 114 considera que el establecimiento de ese deber de los Estados constituye un reconocimiento implícito del derecho de los poseedores a solicitar el fin de la condición de residuo. ALENZA GARCÍA, José Francisco. “[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos...](#)”, *cit.*, p. 57 indica que “es posible que la nueva redacción de la Directiva cambie el carácter potestativo y discrecional de la potestad atribuida a los Estados miembros y se entienda que, siempre que concurren los criterios señalados en la misma, los Estados miembros están obligados a atender las solicitudes de los productores para la consideración como subproductos y la declaración de fin de la condición de residuo”.

<sup>112</sup> El estudio UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. [Study to assess member states \(MS\) practices on...](#), *cit.* p. 10, fue elaborado para proporcionar una mayor transparencia sobre la regulación de los subproductos y del fin de la condición de residuo en los Estados miembros y para proporcionar a la Comisión una idea del tipo de información que podría albergar el registro electrónico de criterios nacionales de subproductos y del fin de la condición de residuo.

éste se hubiese realizado—. Por ello, en la actualidad, continúa existiendo un gran margen de mejora en cuanto a la transparencia de los criterios y procedimientos seguidos por los diferentes Estados miembros<sup>113</sup>.

## **5. LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO EN EL ÁMBITO DEL ESTADO ESPAÑOL**

### **5.1. Las condiciones para el reconocimiento del fin de la condición de residuo**

La figura del fin de la condición de residuo fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 22/2011, que incluyó las condiciones del artículo 6.1 de la Directiva en su artículo 5.1 sin introducir variaciones. Posteriormente, la Ley 7/2022 añadió el término “preparado” a las sustancias y objetos resultantes de una operación de valorización susceptibles de alcanzar el fin de condición de residuo, con el propósito de adecuar la terminología a la legislación de productos, en especial, al Reglamento REACH<sup>114</sup>. Por lo demás, las condiciones contenidas en el artículo 5.1 no ha sufrido modificaciones respecto a la redacción contenida en la Ley 22/2011.

Siguiendo la nueva redacción de la Directiva 2008/98/CE, tras su modificación en 2018, la normativa española ha dejado de indicar que estas condiciones deben desarrollarse por medio de criterios específicos y ha eliminado el requisito de que las sustancias u objetos deban ser usados “habitualmente” para finalidades específicas. Así, el artículo ahora indica que cuando se cumplan las condiciones, estos residuos podrán dejar de ser considerados residuos. Aunque el cambio se considera adecuado en cuanto a la desvinculación de las condiciones del artículo 5.1 al desarrollo de criterios específicos, una mejor transposición de la Directiva 2008/98/CE hubiese consistido en indicar que los residuos dejarán de ser considerados como tales siempre y cuando se cumplan las condiciones del artículo 5.1. De esta manera, se reflejaría con claridad que

---

<sup>113</sup> UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. *Study to assess member states (MS) practices on...*, cit. p. 26, “there is a huge lack of transparency, decisions are often not entering electronic data bases and more importantly not accessible by the public”.

<sup>114</sup> Esta justificación se contiene en la Orden TED/646/2023, de 9 de junio, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo los residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos dejan de ser residuo con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

no se está ante una opción<sup>115</sup>, sino ante una obligación para los Estados miembros, tal y como ahora se expresa en el artículo 6.1 de la Directiva. Asimismo, para mayor claridad y coherencia terminológica con la Directiva, pudo haberse optado por emplear el término “requisitos” en lugar de “condiciones”.

## **5.2. La evaluación y aprobación centralizada del fin de la condición de residuo mediante orden ministerial**

En España, la Ley 7/2022, cuando no se hayan establecido criterios detallados de alcance europeo respecto a determinados residuos, permite que, tal y como hacía la Ley 22/2011, sea la persona titular del MITECO quien, con alcance estatal, apruebe las condiciones detalladas mediante reglamento<sup>116</sup>. En estos casos, los criterios detallados deben tener el mismo contenido que se exige a los que defina la Comisión de acuerdo con el artículo 6.2 de la Directiva 2008/98/CE<sup>117</sup>, si bien se añade que, para su elaboración, deberán tenerse en cuenta los estudios previos realizados, la jurisprudencia aplicable, los principios de precaución y prevención, los eventuales impactos nocivos del material resultante y, cuando sea necesario, la procedencia de incluir valores límite para las sustancias contaminantes<sup>118</sup>.

Además, de acuerdo con el artículo 5.3, el MITECO debe evaluar las declaraciones de fin de la condición de residuo incluidas en las autorizaciones autonómicas que se hayan concedido y valorar si procede desarrollar criterios a nivel nacional tomando como punto de partida los criterios autonómicos que sean más protectores desde el punto de vista ambiental y de la salud humana. Más allá de ello, hubiese sido positivo haber incluido una referencia al análisis

---

<sup>115</sup> ALENZA GARCÍA, José Francisco. “[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos...](#)”, *cit.*, p. 57 señala que “la Ley 7/2022 asume, sin recato, el carácter potestativo”.

<sup>116</sup> Artículo 5.1 y disposición final cuarta, apartado 2.b).

<sup>117</sup> Esto es, deben incluir: a) Los residuos autorizados como material de entrada para la operación de valorización; b) Los procedimientos y técnicas de tratamiento permitidos; c) Los criterios de calidad para los materiales que dejan de ser residuos tras la operación de valorización, en consonancia con las normas aplicables en materia de productos, incluyendo los valores límite para las sustancias contaminantes cuando sea necesario; d) Los requisitos de los sistemas de gestión para demostrar el cumplimiento de los criterios relativos al fin de la condición de residuo, concretamente para el control de calidad y el autoseguimiento y la acreditación, en su caso; e) El requisito de contar con una declaración de conformidad.

<sup>118</sup> El mandato de establecer, cuando proceda, valores límites para las sustancias contaminantes es reiterativo con el apartado 2.c) del mismo artículo.

de la situación en otros Estados miembros, a fin de avanzar en el reconocimiento mutuo de las condiciones detalladas del fin de la condición de residuo.

Hasta la fecha, únicamente se han aprobado órdenes ministeriales para determinar los criterios detallados del fin de la condición de residuo respecto a los cinco siguientes residuos: aceites usados empleados como combustible; fuel recuperado procedente de residuos MARPOL tipo C para su uso combustible en barcos; papel y cartón recuperado destinado a la fabricación de papel y cartón; caucho granulado y polvo de caucho obtenidos del tratamiento de neumáticos fuera de uso destinados a ciertas aplicaciones; y residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos. Además, se han sometido a información pública otros tres proyectos de órdenes<sup>119</sup>.

### **5.3. La atribución de competencias a las comunidades autónomas para la declaración del fin de la condición de residuo**

En España, aunque la anterior legislación de 2011 ya regulaba el fin de la condición de residuo, únicamente permitía que fuese una orden de alcance estatal la que determinase los criterios detallados del fin de la condición de residuo, sin que, además, se permitiese que las entidades interesadas instasen la elaboración de esta orden o la evaluación de la pertinencia de su elaboración. Este sistema resultó ser excesivamente lento y, como señalamos en el apartado anterior, fueron escasas las normas que resultaron aprobadas sobre el fin de la condición de residuo<sup>120</sup>.

La Ley 7/2022 introdujo la posibilidad de que el fin de la consideración de residuo sea declarado caso por caso por las comunidades autónomas, habilitando un procedimiento similar al de la autorización de los subproductos, que permite que las entidades interesadas puedan instar que se evalúe la procedencia de declarar el fin de la condición de residuo para un caso específico.

La posibilidad de declarar el fin de la condición de residuo a nivel autonómico supone una gran novedad, que se espera que pueda contribuir a que se haga un

---

<sup>119</sup> Se pueden consultar [aquí](#) (último acceso: 24-02.2024).

<sup>120</sup> De acuerdo con ALENZA GARCÍA, José Francisco. “[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos...](#)”, *cit.*, p. 62, el sistema para la declaración del fin de la condición de residuo impuesto por la Ley 22/2011 era excesivamente formalizado y burocratizado, y desincentivaba la innovación empresarial en la valorización de los residuos. Sin embargo, el nuevo régimen introduce un elemento de mayor agilidad en el sistema.

mayor uso de este instrumento. No obstante, debe tenerse en cuenta la dificultad que entraña para los servicios técnicos autonómicos encargados de valorar estas solicitudes, quienes normalmente conocen la normativa de residuos, pero no tienen conocimientos específicos sobre la normativa de productos cuyo cumplimiento también debe ser valorado. Si a nivel europeo y estatal el procedimiento para la regulación del fin de la condición de residuo caso a caso demostró ser dificultoso, no debe subestimarse la dificultad que entraña para la administración autonómica.

La declaración del fin de la condición de residuo caso por caso se hará a petición del gestor, que deberá presentar ante la comunidad autónoma en la que se ubique su instalación la documentación que permita acreditar que se cumplen los requisitos del artículo 5.1 y se incluirá en la autorización de gestión de residuos regulada en el artículo 33 de la Ley 7/2022<sup>121</sup>. La Ley 7/2022 no especifica cuál es la documentación que debe presentarse, ni se prevé el desarrollo de un reglamento que incorpore criterios de evaluación y el procedimiento a seguir, como en el caso de los subproductos<sup>122</sup>. Entendemos que, en la actualidad, el procedimiento a seguir sería el de solicitud de la autorización de gestión, o, si la declaración del fin de la condición de residuo se pretende conseguir con posterioridad al inicio de la actividad, el de modificación de la autorización de gestión de residuos<sup>123</sup>. Sin embargo, consideramos que, a

---

<sup>121</sup> Según el [Acuerdo de la Comisión de Coordinación en materia de residuos relativo al esquema y diseño para la incorporación de la información relativa al fin de la condición de residuos \(FCR\) al registro de producción y gestión de residuos, de 28 de febrero de 2023](#) (último acceso: 24-02-2024), la autorización relativa a la declaración de fin de condición de residuo se hace a nivel instalación.

<sup>122</sup> Artículo 4.2 de la Ley 7/2022.

<sup>123</sup> Las declaraciones sobre el fin de la condición de residuo que se incluyen a partir de las órdenes ministeriales cuando se hayan desarrollado criterios estatales también deben seguir el procedimiento de modificación de la autorización. Así, por ejemplo, la Orden TED/646/2023, de 9 de junio, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo los residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos dejan de ser residuo con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, obliga a presentar una comunicación ante la autoridad competente que otorgó la autorización a la instalación de tratamiento final que obtenga el plástico reciclado. Mediante esta comunicación se debe solicitar que se proceda a la revisión y a la actualización de la autorización actual de gestor de residuos. En cambio, los Reglamentos europeos sobre el fin de la condición de residuo no contienen previsiones similares de modo expreso. No obstante, consideramos que el mismo requisito de modificación de la autorización resulta aplicable para acogerse a alguna de estas normativas y poder comercializar el material resultante como producto.

falta de normativa estatal, sería positivo que las comunidades autónomas publicasen guías orientativas sobre qué documentación se debe presentar, o regulasen en más detalle este procedimiento a nivel autonómico.

Para proceder a la declaración sobre el fin de la condición de residuo, las comunidades autónomas deben valorar si, efectivamente, se demuestra el cumplimiento de los requisitos del artículo 5.1. Además, la declaración que se conceda tiene un ámbito limitado, pues únicamente permite que el residuo deje de ser considerado como tal para que sea usado en una actividad o proceso industrial concreto que se deberá indicar por el gestor de residuos en su solicitud. En cuanto a su contenido, necesariamente debe fijar los criterios detallados para la aplicación de los requisitos del artículo 5.1, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del mismo artículo<sup>124</sup>, y para su determinación deben tenerse en cuenta los posibles impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente.

La declaración sobre el fin de la condición de residuo que se incluya en las autorizaciones de gestión de residuos otorgadas por las comunidades autónomas se concede por la comunidad autónoma en la que esté ubicada la instalación en la que se valorizan los residuos. Sin embargo, el residuo valorizado puede estar destinado a ser usado en una actividad o proceso industrial ubicado en otro territorio. Para estos casos, y con la finalidad de que las comunidades autónomas puedan seguir manteniendo sus normas más estrictas de protección ambiental, el artículo 5.3 requiere que la comunidad autónoma en la que vaya a ser usado el residuo valorizado emita un informe favorable, que se entenderá emitido si no hubiera pronunciamiento expreso en contra, justificado adecuadamente, en el plazo de un mes. Teniendo en cuenta la dificultad que entraña analizar las solicitudes desde un punto de vista técnico, el plazo de un mes resulta escaso para que se pueda realizar un análisis sólido del expediente<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> La Directiva 2008/98/CE no indica que en las decisiones caso por caso sea siempre obligatorio fijar los criterios detallados del artículo 6.2, sino que únicamente deberá hacerse cuando se considere necesario.

<sup>125</sup> Como señala el Abogado General del TJUE en las conclusiones emitidas en el asunto Prato Nevoso, ECLI:EU:C:2019:520, apdos. 53 a 55, “el establecimiento de estos criterios constituye, en la práctica, un ejercicio técnico que exige celebrar consultas con frecuencia con la industria y las demás partes interesadas, así como la realización de estudios destinados a evaluar las repercusiones en el medio ambiente y la salud de la salida de las sustancias en cuestión del régimen de los residuos. La falta de criterios definidos para un tipo determinado de residuos implica que la evaluación caso por caso del cumplimiento de las condiciones de fin de la condición de residuo para los flujos específicos de residuos de este tipo precise

Para asegurar un adecuado control de las declaraciones sobre el fin de la condición de residuo concedidas caso por caso, el artículo 5.3 exige que las comunidades autónomas informen a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y al Registro de producción y gestión de residuos de las declaraciones del fin de la condición de residuo concedidas caso por caso<sup>126</sup>. Además, se indica que esta información se pondrá a disposición del público<sup>127</sup>.

Otra novedad que introduce la Ley 7/2022, y que no se contiene en la Directiva 2008/98/CE, es la inclusión en el anexo II, relativo a las operaciones de valorización, de referencias expresas al fin de la condición de residuo en determinadas operaciones de valorización destinadas a la obtención de materias primas secundarias. En estos casos, para poder obtener la autorización correspondiente será necesario pedir, asimismo, que se declare el fin de la condición de residuo en la autorización, presentando la documentación necesaria para justificar que se cumplen los requisitos del artículo 5, o demostrar que se cumplen los criterios detallados que se hayan establecido por las órdenes ministeriales o normativa europea que resulten aplicables<sup>128</sup>. En su mayor parte, estas operaciones se corresponden con flujos de residuos para los cuales ya existe normativa sobre el fin de la condición de residuo elaborada, como en el

---

asimismo un control estricto de las características de estos flujos que permita garantizar que concurren tales condiciones. En definitiva, la adopción de criterios, así como de decisiones individuales, relativos al fin de la condición de residuo exige que las autoridades nacionales competentes realicen evaluaciones técnicas y científicas complejas". También destaca en su apdo. 84 que la evaluación a realizar "se inscribe con frecuencia en un contexto caracterizado por un cierto grado de incertidumbre científica relativa a los riesgos medioambientales asociados a la pérdida de la condición de residuo de determinadas sustancias". Por ello, por medio de la definición de los criterios del fin de la condición de residuos "los Estados miembros estarían autorizados a definir el grado de certeza de la falta de riesgo de efecto negativo significativo para el medio ambiente o la salud requerido, al igual que el nivel de riesgo que se considera aceptable, a efectos de permitir la pérdida de la condición de residuo".<sup>126</sup> También deben informar a este registro de las declaraciones de fin de condición de residuos que se incorporen a las autorizaciones de instalaciones de tratamiento de residuos conforme a normativa nacional (órdenes ministeriales) o europea (reglamentos europeos).

<sup>127</sup>No se indica lo mismo respecto a los subproductos.

<sup>128</sup>Las operaciones que exigen el fin de la condición de residuo son las siguientes: R0307 Reciclado de residuos orgánicos para la producción de materiales o sustancias; R0308 Valorización de residuos orgánicos para la obtención de fracciones combustibles en operaciones diferentes al código R0303; R0403 Reciclado de residuos metálicos para la obtención de chatarra; R0504 Reciclado de residuos de vidrio para la producción de calcín; R0506 Valorización de residuos inorgánicos para la producción de áridos; R0903 Valorización de aceites industriales usados para la obtención de fracciones combustibles.

caso de las instalaciones que obtienen granza de plástico<sup>129</sup>, pero no es así, por ejemplo, en el caso de los áridos. En caso de que realizando estas operaciones no se alcanzase el fin de la condición de residuo, serían consideradas operaciones intermedias y el material resultante seguiría sujeto al régimen de los residuos. Por ello, en estos casos, las comunidades autónomas para poder autorizar estas operaciones deben valorar si ponen fin a la condición de residuo.

Cabe destacar que las comunidades autónomas tienen la competencia para inspeccionar el cumplimiento de la normativa de residuos en su ámbito territorial. Por ello, aunque no se indique expresamente en el artículo 5, es a éstas a quienes corresponde comprobar que las industrias que se acogen a las órdenes ministeriales, a los reglamentos europeos, o que han acudido al procedimiento caso por caso autonómico de declaración de fin de la condición de residuo cumplen con los requisitos del artículo 5.1 y con los criterios detallados que se hubiesen desarrollado<sup>130</sup>.

Finalmente, la disposición transitoria primera pretende ajustar las autorizaciones autonómicas que se hubiesen concedido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2022 por las que se declarasen productos los residuos tratados, otorgando un plazo de tres años para que procedan a su revisión desde la entrada en vigor de la nueva legislación. Sin embargo, la disposición no especifica qué ocurre con las autorizaciones que no hayan sido revisadas en este plazo, al contrario que respecto a los subproductos, para los que se prevé que la validez de la autorización concedida por las comunidades autónomas antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2022 será como máximo de cinco años. Asimismo, tampoco se especifica si la revisión debe ser instada por los titulares de las autorizaciones de gestión, o bien si se acometerá de oficio por la administración<sup>131</sup>. Ante la ausencia de una imposición expresa a las

---

<sup>129</sup> La operación “R0305 Reciclado de residuos orgánicos en la fabricación de nuevos productos” se refiere a las instalaciones que obtienen granza o escama u otros formatos de plástico a partir del tratamiento de residuos de plásticos cuando el material alcance el fin de la condición de residuo.

<sup>130</sup> El proyecto de Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (2023-2035) contempla “Intensificar las labores de inspección y control sobre las industrias que se acogen a las órdenes ministeriales, a fin de verificar si cumplen con los requisitos que en ellas se recogen”. Disponible [aquí](#) (última consulta: 28-02-2024).

<sup>131</sup> En otra normativa, como en el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, se especifica que la revisión se llevará a cabo a instancia del órgano competente (artículo 26).

industrias afectadas, consideramos que será la administración de oficio quien deberá revisar estas autorizaciones. Para ello, deberán valorar si, efectivamente, debe declararse el fin de la condición de residuo<sup>132</sup> o si las operaciones se consideran operaciones finales que permiten obtener un producto acabado y listo para su comercialización<sup>133</sup>.

#### **5.4. Las disposiciones específicas aplicables al compost, digerido y al material bioestabilizado**

La Ley 7/2022 incorpora disposiciones específicas respecto al fin de la condición de residuo del compost, el digerido y el material bioestabilizado. Respecto al compost y el digerido, el artículo 28.3 dispone que los criterios de fin de la condición de residuo para el compost y el digerido son los establecidos en el Reglamento de fertilizantes europeo<sup>134</sup>.

El Reglamento de fertilizantes europeo establece una armonización parcial de la materia pues, aunque no impide que abonos no armonizados sean puestos en el mercado interior de acuerdo con el Derecho nacional, dispone que estos abonos no llevarán el marcado CE. La normativa española, al incorporar los criterios incluidos en el Reglamento de fertilizantes a la normativa española, impide que el Estado y las comunidades autónomas regulen o declaren el fin de la condición de residuo caso por caso en sentido diferente a la normativa de la UE en materia de fertilizantes respecto al compost<sup>135</sup> y el digerido.

En cuanto al material bioestabilizado, el artículo 28.3 impide que se puedan establecer criterios sobre el fin de la condición de residuo para el uso como fertilizante de este tipo de material. Por tanto, el material bioestabilizado no

---

<sup>132</sup> Por ejemplo, sería el caso de una instalación que obtiene granza de plástico reciclado y que desea comercializar esta granza sin considerarla un residuo.

<sup>133</sup> Por ejemplo, sería el supuesto de una instalación que a partir de granza de plástico obtiene botellas de plástico reciclado que cumplen con la normativa de plástico reciclado en contacto con alimentos.

<sup>134</sup> Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 por el que se establecen disposiciones relativas a la puesta a disposición en el mercado de los productos fertilizantes UE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

<sup>135</sup> En relación con el compost inscrito en el Registro de productos fertilizantes, la disposición transitoria quinta permite su comercialización, aunque no cumpla los criterios del Reglamento sobre fertilizantes de la UE, hasta la fecha de caducidad de su autorización.

dejará de ser un residuo y, en consecuencia, no podrá considerarse un producto fertilizante, debiendo gestionarse como un residuo.

## **6. LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO A NIVEL AUTONÓMICO**

Al igual que ocurrió con los subproductos, alguna comunidad autónoma reguló con carácter previo a la existencia de normativa estatal el fin de la condición de residuo. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, que en su Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia disponía que no tenían la consideración de residuos “los materiales, objetos o sustancias que se obtengan tras la valorización de los residuos que se incorporen al ciclo productivo.”<sup>136</sup> No obstante, esta exclusión del concepto de residuo no tenía total encaje con los requisitos que en virtud de la Directiva 2008/98/CE se exigían para poder aplicar el fin de la condición de residuo, al no recoger de modo expreso los requisitos del artículo 6.1 de la normativa europea.

La Ley 22/2011 incorporó al ordenamiento jurídico español la regulación del fin de la condición de residuo prevista en la Directiva 2008/98/CE sin contemplar la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen declarar el fin de la condición de residuo caso a caso, ni que pudiesen aprobar normativa autonómica que regulase los criterios detallados para aplicar el fin de la condición de residuo. Por tanto, centralizó la posibilidad de regular el fin de la condición de residuo, habilitando como única vía para alcanzar el fin de la condición de residuo, la elaboración de normativa europea que detallase los requisitos o de órdenes estatales específicas. Pese a ello, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en su Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears<sup>137</sup> consideró que la comunidad autónoma tenía competencias para resolver sobre las solicitudes de fin de la condición de residuos que se presentasen ante ella cumpliendo los requisitos del artículo 5.1 de la Ley 22/2011. Para justificar su competencia, se apoyaba en que la Administración del Estado no había desarrollado esta materia, incumpliendo lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley

---

<sup>136</sup> Artículo 4. La misma disposición se contenía en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana (artículo 4).

<sup>137</sup> Disposición adicional tercera.

22/2011<sup>138</sup>. De hecho, la Ley 7/2022, asume que en la práctica se venían declarando que determinados residuos valorizados dejaban de serlo en las autorizaciones autonómicas, aplicando el fin de la condición de residuo. Por ello, en su disposición transitoria primera se obliga a revisar en el plazo de tres años<sup>139</sup> las autorizaciones otorgadas por las comunidades autónomas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2022 en las que se hubieran considerado como productos los residuos tratados.

Desde la aprobación de la Ley 7/2022, en el ámbito autonómico se ha aprobado nueva normativa<sup>140</sup>. De estas regulaciones destaca la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía. Esta ley incluye entre los objetivos de la Oficina Andaluza de Economía Circular “impulsar medidas de agilización administrativa sobre los procedimientos de declaración de subproductos y de fin de la condición de residuos<sup>141</sup>”. Para ello, esta Oficina realizará un análisis de su situación administrativa y legal para la reducción de los trámites administrativos<sup>142</sup>. Finalmente, la disposición transitoria primera establece la vigencia de las autorizaciones que contemplasen el fin de la condición de residuo hasta que caduque dicha autorización o se conceda una autorización conforme a la legislación vigente. No obstante, esta previsión entendemos que choca con la disposición transitoria primera de la Ley 7/2022, que obliga a revisar las autorizaciones en el plazo de tres años.

Asimismo, también incorpora novedades la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid. Esta norma contempla entre sus finalidades incentivar una mayor agilización de trámites y facilitar la simplificación procedimental, en especial, para la declaración del fin de la condición de residuo (artículo 5). Sin embargo, los aspectos más novedosos se encuentran en su artículo 36 y consisten en los siguientes: en primer lugar, se indica que, en el caso de que se haya autorizado el fin de la condición de residuo por otra comunidad autónoma para su uso en la Comunidad de Madrid, será suficiente con que se presente una comunicación previa ante ésta. El procedimiento estatal contempla que la comunidad autónoma de destino pueda oponerse a la declaración realizada en otra comunidad, pero la Comunidad de

---

<sup>138</sup> Esta disposición indicaba: “en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de esta Ley se adaptarán a las previsiones contenidas en la misma las disposiciones de desarrollo en materia de residuos”.

<sup>139</sup> El plazo finalizará el 8 de abril de 2025. *Vid.* apartado 5.3 de este trabajo.

<sup>140</sup> Sobre el estado actual de la normativa autonómica aprobada con posterioridad a la Ley 7/2022 puede consultarse el informe de la FUNDACIÓN COTEC. [\*Situación y evolución de la economía circular en España\*, 2023, pp. 84-87.](#)

<sup>141</sup> Artículo 7.l).

<sup>142</sup> Artículo 32.

Madrid parece optar por un reconocimiento de las declaraciones otorgadas en otras comunidades, sin prever el supuesto de oposición. En segundo lugar, se contempla que la Comunidad de Madrid pueda aprobar órdenes que regulen los criterios detallados del fin de la condición de residuo en su territorio, a las que deberán ajustarse las autorizaciones de aquellos gestores que quieran acogerse a la misma. En particular, los gestores de residuos para acogerse a estas órdenes deberán previa presentación de una comunicación previa por la que se solicite la modificación no sustancial de la autorización de gestión de residuos. Y, si no media resolución en contrario en el plazo de un mes, la modificación se considerará estimada. La posibilidad de que las comunidades autónomas elaboren normativa en la que se detallen los criterios del fin de la condición de residuo no aparece de modo expreso en la Ley 7/2022, pero consideramos que esta orden no contraviene la normativa básica, sino que funciona como marco para las declaraciones caso por caso que se ajusten a los criterios en ella definidos. No obstante, dado que articula un régimen fundamentado en la presentación de comunicaciones previas que pueden ser otorgadas mediante silencio administrativo, debería intensificarse la labor de inspección para comprobar que efectivamente se cumplen los requisitos aplicables para reconocer el fin de la condición de residuo.

## **7. OTRAS OBLIGACIONES Y CONSECUENCIAS ASOCIADAS A LA PRODUCCIÓN Y UTILIZACIÓN DE RESIDUOS QUE ALCANZAN EL FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO**

La regulación del fin de la condición de residuo no solo implica que los materiales dejarán de ser considerados residuos una vez hayan sido declarados como tales o una vez su productor se haya acogido a la normativa reglamentaria o europea que haya establecido sus criterios detallados, sino que impone determinadas obligaciones a los gestores, Administración autonómica, usuarios de los materiales o personas interesadas en proceder a su traslado a otro Estado miembro.

En cuanto a las obligaciones que se imponen a los gestores, los artículos 64 y 65 de la Ley 7/2022 establecen que están obligados a llevar un archivo cronológico en el que deberán recoger, por orden cronológico, los productos, materiales o sustancias resultantes de las operaciones de valorización, así como su destino. Asimismo, deberán enviar una memoria resumen del archivo cronológico respecto a las instalaciones en las que operan, con el contenido que figura en el anexo XV, que específicamente señala que deberán indicarse la cantidad de residuos que alcanzan el fin de la condición de residuo y la empresa destinataria de estos materiales. Y, además de la modificación de la autorización de gestión de residuos que se exige para que conste la declaración del fin de la

condición de residuo tanto en las órdenes ministeriales reguladoras del fin de la condición de residuo como en el procedimiento regulado en el artículo 5 de la Ley 7/2022—en el caso de que la declaración del fin de la condición de residuo no fuese declarada ya en el momento del otorgamiento de la autorización—, puede ser necesario que los titulares de las instalaciones procedan a la revisión de su autorización ambiental integrada<sup>143</sup>.

La Administración autonómica, una vez se hayan concedido las declaraciones caso por caso sobre el fin de la condición de residuo, deberán informar a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y al Registro de producción y gestión de residuos. Asimismo, esta información deberá ponerse a disposición del público, lo que entendemos que se hará a través del Registro de producción y gestión de residuos, aunque el artículo 5.3 no lo indica de modo expreso<sup>144</sup>. También deberán informar al Registro de producción y gestión de residuos cuando reciban la comunicación relativa a que un gestor con instalación ubicada en su territorio se ha acogido a lo dispuesto en alguna de las órdenes ministeriales o normativa europea que regulen el fin de la condición de residuo respecto a algún flujo de residuos en específico<sup>145</sup>.

Los usuarios de materiales que alcanzan el fin de la condición de residuo deben tener presente la normativa relativa a los traslados de residuos, la legislación en materia de sustancias químicas y la legislación relativa a la comercialización de

---

<sup>143</sup> Así lo requieren la disposición transitoria única de la Orden APM/205/2018, de 22 de febrero, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el aceite usado procesado procedente del tratamiento de aceites usados para su uso como combustible deja de ser residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y de la Orden APM/206/2018, de 22 de febrero, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el fuel recuperado procedente del tratamiento de residuos MARPOL tipo c para su uso como combustible en buques deja de ser residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

<sup>144</sup> El proyecto de Orden Ministerial por el que se regula el Registro de Producción y Gestión de Residuos y se establece qué información puede hacerse pública, recoge en su artículo 9.3.4º que deberá tener carácter público la información relativa a la declaración del fin de la condición de residuo. *Vid.* [Consulta pública previa sobre la aprobación de un proyecto de Orden Ministerial por la que se regula el Registro de Producción y Gestión de Residuos y se establece qué información puede hacerse pública](#) (último acceso: 24-02-2024).

<sup>145</sup> *Vid.* [Acuerdo de la Comisión de Coordinación en materia de residuos relativo al esquema y diseño para la incorporación de la información relativa al fin de la condición de residuos \(FCR\) al registro de producción y gestión de residuos, de 28 de febrero de 2023](#) (último acceso: 24-02-2024).

determinados productos. Así lo recuerda ahora, de modo expreso, el artículo 5.5 de la Ley 7/2022<sup>146</sup>.

Respecto a las personas interesadas en proceder a realizar un traslado de un material que ha alcanzado el fin de la condición de residuo, el reconocimiento por un Estado miembro del fin de la condición de residuo no implica que la normativa de residuos no resulte de aplicación si se traslada fuera del territorio de este Estado. Según el Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos, en el caso de que el país de destino considere que no se alcanza el fin de la condición de residuo, deberá aplicarse la normativa de residuos. Los escasos reglamentos sobre el fin de la condición de residuos europeos y, por tanto, la práctica inexistencia generalizada de criterios armonizados a nivel europeo, provocaba discrepancias entre las autoridades de diferentes Estados miembros e inseguridad jurídica en las entidades interesadas en hacer uso de esta figura. Esta situación ha motivado que se hayan introducido cambios en la normativa de traslado de residuos de la UE. En tal sentido, el nuevo reglamento de traslado de residuos aprobado en 2024 modificó incluyó en su artículo 29 una referencia expresa a las condiciones del artículo 6 de la Directiva 2008/98/CE como elemento decisorio clave de las autoridades competentes. De acuerdo con la nueva redacción, los Estados miembros no podrán excusarse en cuestiones formales, sino que deben fundamentar su decisión en si, efectivamente, se cumplen o no las condiciones del artículo 6. Aunque no se trata de un cambio sustancial de la normativa, se espera que contribuya a una mayor seguridad jurídica y a eliminar la disparidad de criterios entre los Estados miembros<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> El artículo 6 de la Directiva 2008/98/CE no contiene una previsión similar, pero el preámbulo de la Directiva (UE) 2018/851 lo indica expresamente (apartado 19).

<sup>147</sup> En COMISIÓN EUROPEA. “*Commission Staff Working document impact assessment accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on shipments of waste and amending Regulations (EU) No 1257/2013 and (EU) No 2020/1056*, SWD(2021) 331 final, se indica que ante la gran disparidad entre los criterios seguidos por los Estados miembros la referencia a los criterios establecidos en la Directiva 2008/98/CE eliminaría ambigüedades entre las autoridades nacionales y permitiría prevenir riesgos para la seguridad ambiental y para la salud, pues existen Estados que aplican unos criterios menos protectores. Otra opción que se valoró fue establecer el reconocimiento mutuo de los criterios nacionales sobre el fin de la condición de residuo. No obstante, esta opción, aunque fue apoyada por la industria, fue rechazada por las autoridades competentes de los Estados miembros y la comisión consideró que podría provocar que los Estados miembros que

Finalmente, la persona física o jurídica que utilice por primera vez un material que ha dejado de ser residuo y que no ha sido comercializado, o comercialice por primera vez un material después de que este haya dejado de ser residuo, es quien debe garantizar que el material cumpla los requisitos establecidos en la normativa aplicable en materia de productos y de sustancias y mezclas químicas. Aunque el cumplimiento de la normativa de productos condiciona que el material alcance el fin de la condición de residuo, las condiciones del apartado 5.1 de la Ley 7/2022, o 6.1 de la Directiva, deberán cumplirse antes de que la normativa en materia de productos y de sustancias y mezclas químicas se aplique al material que ha dejado de ser residuo<sup>148</sup>. Respecto a la normativa de sustancias químicas, debe tenerse en consideración el Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)<sup>149</sup> y el Reglamento (CE) 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (CLP). En cuanto a la normativa de productos, esta resulta esencial, pues el fin de la condición de residuo solo puede alcanzarse si las sustancias u objetos cumplen los requisitos pertinentes aplicables a los productos<sup>150</sup>. Por ejemplo, deberá cumplirse la normativa de fertilizantes, farmacéutica, de productos de la construcción o de plástico

---

actuasen más rápido en desarrollar sus criterios nacionales detallados sobre el fin de la condición de residuo determinasen la clasificación de determinados materiales como fin de la condición de residuo para todos los demás Estados miembros. Por otra parte, en UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. [Study to assess member states \(MS\) practices on...](#), cit. p. 135, se proponía crear un procedimiento europeo de arbitraje en el caso de discrepancia sobre la consideración de los subproductos y del fin de la condición de residuo en los traslados intracomunitarios.

<sup>148</sup> En este punto, el artículo 5.6 de la Ley 7/2022 reproduce el artículo 6.5 de la Directiva 2008/98/CE, en su versión actual.

<sup>149</sup> De acuerdo con la normativa REACH, existen excepciones respecto al registro. Así, los materiales producidos a través de un proceso de recuperación en la Unión Europea que ya están registrados están exentos de las obligaciones de registro (artículo 2.7.d). En COMISIÓN EUROPEA. [Documento de trabajo que acompañó a la Comunicación “sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos”](#), SWD/2018/020 final (último acceso: 24-02-2024) se señaló que esta excepción es problemática, pues no está claro si los Estados miembros están permitiendo a los recicladores incorporar en el mercado sustancias o preparados sin ningún control que valore si esta excepción está correctamente aplicada. Entre las opciones propuestas para atajar esta situación se encuentra eliminar la excepción o incorporar medidas que faciliten que los Estados miembros efectivamente controlen la correcta aplicación de la excepción. Por ejemplo, una medida podría ser notificar con carácter previo que se va a hacer uso de esta excepción, como propone UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. [Study to assess member states \(MS\) practices on...](#), cit. p. 33.

<sup>150</sup> El preámbulo de la Directiva (UE) 2018/851 lo indica expresamente (apartado 19).

reciclado en contacto con alimentos, entre otras que resulten aplicables al producto resultante de la valorización.

## 8. CONCLUSIONES

La regulación de los subproductos y del fin de la condición de residuo busca aclarar cuándo se considera que un material es un residuo y, por lo tanto, debe cumplir con la normativa de residuos. Por tanto, ayuda a delimitar la frontera, muchas veces difusa, del concepto de residuo. Por una parte, el concepto de subproducto clarifica el régimen jurídico aplicable a determinadas sustancias u objetos que resultan de procesos productivos no destinados a la obtención de estas sustancias u objetos. Y, por la otra, el concepto del fin de la condición de residuo aclara cuándo un residuo sometido a una operación de valorización ha dejado de ser un residuo. De este modo, en el caso del empleo de subproductos, se previene la generación de residuos, y, en el caso del uso de materiales que han alcanzado el fin de la condición de residuo, dependiendo de la operación a la que haya sido sometido el residuo, se incrementan los niveles de preparación para la reutilización, valorización y reciclado y se garantiza un mejor control de la calidad de los residuos valorizados.

Ambas figuras, al delimitar qué materiales pueden no ser considerados residuos si se cumplen determinadas condiciones, contribuyen a incrementar la seguridad jurídica y aliviar la carga administrativa que se deriva de la aplicación de la normativa de residuos —sin perjuicio de tener que cumplir la normativa que resulte de aplicación a los productos—. Con ello, facilitan el empleo de materias primas secundarias en los procesos productivos y las prácticas de simbiosis industrial, reduciendo la necesidad de extracción de materias primas vírgenes —con los impactos ambientales asociados—, así como la dependencia estratégica de materias primas. Por ello, desde un punto de vista teórico, han sido definido como figuras estratégicas para el avance hacia una economía más circular, en la que se aplique la jerarquía de residuos y la que el valor de los recursos se mantiene el máximo tiempo posible y la generación de residuos se minimiza. Sin embargo, continúa sin implementarse un mecanismo de medición del impacto económico y ambiental resultado de la aplicación de las órdenes ministeriales de declaración del fin de la condición de residuo, cuyo desarrollo sea anunciado por el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023. Por ello, se desconoce su nivel de impacto real en el reaprovechamiento de materias primas secundarias y disminución del impacto ambiental de la gestión de residuos.

El concepto de fin de la condición de residuo fue introducido en la Directiva 2008/98/CE a raíz de diversos pronunciamientos del TJUE que trataron de clarificar los entornos difusos del concepto de residuo. El artículo 6 de la Directiva 2008/98/CE estableció cuáles son las condiciones que se deben cumplir para poder aplicar el fin la condición de residuos. No obstante, estas condiciones serían completadas con criterios específicos que desarrollarían la Comisión Europea y, subsidiariamente, los Estados miembros, quienes también podrían adoptar decisiones caso. La redacción inicial de la Directiva 2008/98/CE, unido a la escasa actividad normativa de la Comisión a la hora de aprobar reglamentos que desarrollasen los criterios sobre el fin de la condición de residuo, a la ausencia en la normativa de traslado de residuos de un deber de reconocimiento mutuo entre los criterios respecto al fin de los diferentes Estados miembros y la prevalencia, en caso de discrepancia, del concepto de residuo, condujo a numerosas disparidades entre los Estados miembros, que optaron por diferentes procedimientos y criterios para aplicar el fin de la condición de residuo en sus respectivos territorios. Por tanto, la formulación inicial de la figura del fin de la condición de residuo no dispuso en gran medida la inseguridad jurídica entre los operadores respecto al concepto de residuo

La modificación de la Directiva 2008/98/CE llevada a cabo en 2018 varió la redacción del artículo 6, relativo al fin de la condición de residuo, para imponer a los Estados miembros el deber expreso de adoptar las medidas que resultasen necesarias para el reconocimiento del fin de la condición de residuo en el caso de que se cumpliesen los requisitos del artículo 6.1. Asimismo, la reciente normativa europea de traslado de residuos también ha especificado que las decisiones Estatales sobre la aplicación del fin de la condición de residuo deben fundamentarse en la valoración del cumplimiento de los requisitos del artículo 6.1 de la Directiva 2008/98/CE. Con ello, se atribuye un mayor protagonismo a la actuación estatal, en detrimento de la elaboración de criterios detallados por la Comisión y se clarifica el carácter imperativo que reviste el reconocimiento del fin de la condición de residuo por los Estados miembros si se demuestra el cumplimiento de los requisitos del artículo 6.1. Las modificaciones introducidas se espera que conduzcan a una mayor coherencia entre las decisiones adoptadas por los Estados miembros y que tengan plasmación en la jurisprudencia futura del TJUE, contribuyendo a una mejor comprensión del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros.

Por otra parte, el preámbulo de la Directiva 2018/851 admitió que los criterios sobre el fin de la condición de residuo se incluyan en la normativa de productos. La introducción de los criterios sobre el fin de la condición de residuo en la normativa de productos podría dotar a la regulación de una mayor coherencia entre la normativa de productos y residuos y simplificar el régimen jurídico

aplicable. No obstante, esta posibilidad permanece de momento circunscrita al ámbito de los fertilizantes.

En cuanto a la normativa española, la Ley 7/2022 modificó la regulación precedente del fin de la condición de residuo, constituyendo la novedad más destacable la introducción de la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan declarar el fin de la condición de residuo caso por caso, a semejanza de lo que ya ocurría en otros Estados miembros. La regulación inicial del fin de la condición de residuo en España descansaba en la predeterminación por orden ministerial de los criterios sobre el fin de la condición de residuo. Por medio de este procedimiento, con una duración cercana a los dos años, únicamente se llegaron a aprobar criterios respecto al fin de la condición de residuo de cinco flujos de residuos. Aunque se espera que las novedades introducidas ayuden a la agilización procedimental, las decisiones caso por caso presentan limitaciones en relación con la aprobación de reglamentos de alcance general: en primer lugar, las decisiones caso por caso que se adopten únicamente tendrán validez para el uso autorizado en la actividad o proceso industrial de destino, mientras que el desarrollo de normativa básica estatal permite que todas aquellas industrias interesadas se puedan acoger a su regulación.

En segundo término, el nuevo sistema puede ocasionar diferencias entre los criterios seguidos por las diferentes Comunidades autónomas. Aunque estas pueden ampararse en sus competencias ambientales para establecer normativa de mayor protección, la existencia de criterios divergentes puede generar inseguridad jurídica entre las industrias interesadas en emplear materias primas secundarias en sus procesos productivos.

En tercer lugar, la dificultad inherente a la valoración de los requisitos que deben cumplir los residuos valorizados para alcanzar el fin de la condición de residuo — como así demuestra la prácticamente inexistente actuación de la Comisión sobre la materia y el número reducido de órdenes estatales — supone un reto para las administraciones autonómicas. En particular, deben disponer de capacidad técnica para valorar no solo el cumplimiento de la normativa de residuos, sino de la de productos. Además, sobre ellas recae la responsabilidad de evaluar si se garantiza una adecuada protección del medio ambiente y la salud humana, así como la compleja ponderación entre los principios de la economía circular y de precaución, en ocasiones, en contextos caracterizados por un cierto grado de incertidumbre científica relativa a los riesgos ambientales. Además, las autoridades autonómicas deberán adoptar sus decisiones sin que previamente se hayan sometido a información pública los criterios que se pretendan adoptar, tal y como se exigiría en el caso de aprobarse órdenes de aplicación general al conjunto del Estado.

En cuarto lugar, la agilización procedimental introducida en la normativa estatal no debería mermar el nivel de protección ambiental que persigue la normativa de residuos. Por ello, el silencio positivo previsto al cabo de un mes para las declaraciones del fin de la condición de residuo que afecten a otra comunidad autónoma otorga un escaso plazo de tiempo para realizar una evaluación que garantice una correcta aplicación del principio de precaución. Asimismo, la misma crítica merecen las fórmulas de agilización incorporadas en la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid si, en contrapartida, no se garantiza un adecuado nivel de inspección de las comunicaciones previas que permitan acogerse a la normativa sobre el fin de la condición de residuo regulado por esta comunidad.

En los próximos años, se espera que la Comisión intensifique los esfuerzos para elaborar normativa que declare el fin de la condición de residuo para textiles y determinados plásticos, y que la nueva regulación de la Ley 7/2022 permita avanzar en la definición de criterios a nivel estatal y, especialmente, autonómico. Además, de acuerdo con la modificación de la Directiva 2008/98/CE, operada en 2018, la Comisión debería facilitar un intercambio periódico de información entre los Estados miembros y crear un registro electrónico a nivel de la Unión. A nivel estatal, las decisiones caso por caso sobre el fin de la condición de residuo deberán ponerse a disposición del público. La puesta en marcha de estos mecanismos de información, todavía pendiente, tiene el potencial de proporcionar una mayor comprensión sobre cómo se aplica el concepto de fin de la condición de residuo en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea y en España, ayudando a la industria a identificar prácticas eficaces de reaprovechamiento de materias primas secundarias.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- ALARANTA, Joonas.; TURUNEN, Topi. “[How to Reach a Safe Circular Economy? Perspectives on Reconciling the Waste](#)”, *Product and Chemicals Regulation. Journal of Environmental Law*, Volume 33, Issue 1, 2021, pp. 113-136 (último acceso: 21-02-2024).
- ALENZA GARCÍA, José Francisco. “[Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuo \(arts. 1 a 6\)](#)”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXI, 2022, pp. 29-64 (último acceso: 21-02-2024).
- CALVO RETUERTO, Jaime (2015). “[Los subproductos y el fin de la condición de residuo como alternativas a la gestión tradicional de los residuos: una oportunidad de oro para la industria](#)”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 40, pp. 116-126 (último acceso: 21-02-2024).

- COMISIÓN EUROPEA. [Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/CE on waste](#), 2012, pp. 71 (último acceso: 21-02-2024).
- [Documento de trabajo que acompañó a la Comunicación “sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular: opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos”](#), SWD/2018/020 final (último acceso: 24-02-2024).
- ECOS y EEB. [Key recommendations for the development of further EU-wide end-of-waste \(EoW\) criteria](#), 2021 (último acceso: 21-02-2024).
- FUNDACIÓN COTEC. [Situación y evolución de la economía circular en España](#), 2023, pp. 189.
- HERNÁNDEZ LOZANO, L.A. (2014). “[El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria \(fin de la condición de residuo\) y su relación con el REACH](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 32, pp. 3-37 (último acceso: 21-02-2024).
- IMPEL (2019). [Making the Circular Economy Work. Guidance for regulators on enabling innovations for the circular economy](#), pp. 213 (último acceso: 21-02-2024).
- JOHANSSON, Nils; FORSGREN, Christer. “[Is this the end of waste? Uncovering the space between waste and products](#)”, en *Resources, Conservation & Recycling*, n.º 155, 2020 (último acceso: 21-02-2024).
- JOHANSSON, Oskar. “[The End-of-Waste for the Transition to Circular Economy: A Legal Review of the European Union Waste Framework Directive](#)”. *Environmental Policy and Law*, n.º 53, 2023, pp. 167–179 (último acceso: 21-02-2024).
- ORVEILLON, Glenn et al. [Scoping possible further EU-wide end-of-waste and by-product criteria](#), Publications Office of the European Union, 2022, pp. 101.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2023), “[Hacia un derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular](#)”, *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, CIEDA, CIEMAT y Agencia Estatal Boletín Oficial Del Estado, pp. 681-705 (último acceso: 21-02-2024).
- PUIG MARCÓ, Roser (2019). “[El TJUE se pronuncia sobre la posibilidad de exigir el fin de la condición de residuo en casos individuales](#)”. *Retema*, 2019 (último acceso: 21-02-2024).
- PIR. [Panorama de los Recursos Globales 2019: Recursos naturales para el futuro que queremos](#), 2019, pp. 158 (último acceso: 21-02-2024).
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo y economía circular en el derecho europeo”, en Revuelta Pérez y Ochoa Monzó (coords.). *Economía circular y responsabilidad social*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 91-118.
- . “[Los subproductos en la nueva ordenación de los residuos: un \(lento\) avance hacia la economía circular](#)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 140, 2023, pp. 158-188 (último acceso: 21-02-2024).

- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. “[Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados](#)”, en Blasco Hedo, E. (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, 2013, pp. 29-48 (último acceso: 21-02-2024).
- “La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones”, *Revista de Derecho VLex*, núm.215, 2022.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “[La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias](#)”. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n.º 22, 2011, pp. 14 (último acceso: 21-02-2024).
- SERRANO PAREDES, Olga. “Una distinción con importantes consecuencias jurídicas: residuo, subproducto y materia prima secundaria”, en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 42, pp. 145-201
- TEROL GÓMEZ, Ramón (2022). “Los subproductos y el fin de la condición de residuo: caracterización y régimen”, en Cabedo Uso (coord.). *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, pp. 65-89.
- TURUNEN, Topi. [The concepts of Waste and Non-Waste in the Circular Economy](#), University of Eastern Finland, Publications of the University of Eastern Finland, 2018, pp. 222 (último acceso: 21-02-2024).
- UMWELTBUNDESAMT GMBH (EAA) y ARCADIS BELGIUM NV. [Study to assess member states \(MS\) practices on by-product \(BP\) and end-of-waste \(EoW\)](#), Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2020, pp. 150 (último acceso: 21-02-2024).
- VILLANUEVA, Alejandro et al. [End-of-waste-criteria. Final report](#). Office for Official Publications of the European Communities, 2009, pp. 379 (último acceso: 21-02-2024).