

JESÚS CONDE ANTEQUERA: *La gestión de los residuos. Del servicio público a la regulación*, Madrid, Marcial Pons, 2024, 202 págs.

Los residuos se encuentran en el epicentro del modelo económico actual, resultado y origen del esquema de transición tecnológica y energética. Sin embargo, el sector público aún continúa tratando de encontrar un camino eficiente para gestionar los residuos, para hacer frente a sus obligaciones de servicio público y para cumplir con los objetivos ambientales y los desafíos socioeconómicos a los que se enfrenta; mientras las organizaciones criminales internacionales hace ya décadas que descubrieron su potencial económico, y convirtieron a los residuos en una de sus principales fuentes de recursos.

El profesor Conde Antequera nos ofrece una perspectiva novedosa, alejada de los caminos comunes y ya muy transitados, para plantearnos reflexiones de futuro y propuestas concretas sobre la gestión de los residuos desde el ámbito público-privado. Una obra que, desde sus primeras páginas, ya muestra su vocación de monografía de referencia para los responsables administrativos, los operadores jurídicos y los académicos interesados en los residuos, su panorama actual y sus retos para las próximas décadas.

Como señala el propio autor, la obra se divide en dos grandes bloques: un primer bloque estaría compuesto por los capítulos I a IV, en el que se estudia el contexto actual del régimen de los residuos y su gestión, poniendo de relieve sus debilidades; y un segundo bloque, configurado por el capítulo V, en el que se analiza la marcada evolución hacia la liberalización de la actividad económica de gestión de residuos.

El primero de los capítulos aborda los conceptos y definiciones. Destacamos la relevancia de clarificar tanto el concepto de residuo como el de gestión; y coincidimos plenamente con el profesor Conde cuando señala la evidente indeterminación del concepto de residuo como uno de los principales obstáculos a la hora de analizar el régimen de su gestión. La necesidad de tomar en consideración la utilidad y el valor del residuo ha abierto en los últimos tiempos un nuevo abanico de matices que han debido ser incorporados al concepto de residuo, y lo ha hecho de la mano de nuevas categorías, como los subproductos y la clasificación de residuos.

En lo que respecta a la gestión, el autor parte de un conjunto de operaciones que específicamente se consideran como tales en cada etapa normativa y en función del propio concepto de residuo. De esta forma, plantea el profesor Conde que el modelo de economía circular podría ser el condicionante del régimen vigente de gestión, centrado en los productos reutilizados o en recursos que sirven de materias primas para la fabricación de nuevos productos; y, en última instancia, en la eliminación segura y sin efectos negativos para la salud y el medio ambiente.

A continuación, se lleva a cabo un detallado análisis de las previsiones del marco normativo vigente, con especial atención a las obligaciones específicas de los gestores y a los títulos administrativos necesarios. En este sentido, debemos destacar la reflexión del profesor Conde respecto a la exclusión algunas de las operaciones o actividades previstas en la norma como operaciones de gestión de residuos, al considerarlas consustanciales o instrumentales respecto a otras, como sería el caso del transporte o la vigilancia.

Respecto a la gestión, como acertadamente señala el autor, debemos atender a su objetivo o finalidad como elemento clave para clarificar la naturaleza de la actividad de gestión y de la opción por una modalidad. Por ello, si la meta es la recuperación de productos para su mantenimiento en el ciclo económico, sería incongruente con la realidad práctica la calificación de estas operaciones como de gestión de residuos.

En el capítulo II se aborda el régimen jurídico de la gestión de los residuos. Comienza con el análisis constitucional y la referencia al título competencial para la regulación estatal básica sobre protección del medio ambiente. A continuación, analiza el autor los nuevos fundamentos del marco normativo: el objetivo de la transición hacia una economía circular y baja en carbono, el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo. De ahí concluye el autor que el fundamento básico de la regulación de residuos ha evolucionado desde las motivaciones tradicionales, vinculadas a la sanidad o al medio ambiente hacia un modelo cuyo fundamento se encuentra más relacionado a las motivaciones económicas, puesto que la regulación de las actividades de gestión se proyecta también hacia la consideración del residuo como producto o recurso.

Sobre la base del marco normativo vigente, el profesor Conde considera que desde la tradicional visión de protección de la salud y la defensa del medio ambiente como fundamentos únicos se ha virado hacia un régimen de gestión de los residuos que incorpora la perspectiva circular y de sostenibilidad; por tanto, dos paradigmas regulatorios: gestión del riesgo y seguridad, de una parte, y racionalidad y sostenibilidad económica, de otra.

Posteriormente, se procede a analizar la utilidad energética de los residuos como un elemento más que va a determinar el régimen jurídico de su gestión. Se lleva a cabo una interesante reflexión sobre la consideración de la biomasa procedente de residuos como una fuente de «energía limpia» y como una operación

de valorización de residuos, y la consideración de la biomasa como materia prima secundaria en procesos de producción de energía

Se completa esta primera parte del capítulo II con el análisis de los principios de la política de residuos y principios generales de su régimen jurídico y gestión, con una reflexión sobre la necesidad de llevar a cabo una interpretación ponderada, así como con una valoración sobre la tendencia al establecimiento de regímenes específicos para determinadas tipologías y flujos de residuos.

A continuación, se analiza el régimen competencial en el ámbito de la gestión de los residuos. El autor presta una especial atención a la competencia de gestión de las entidades locales, ya que a nivel local existe una situación de inseguridad respecto al alcance de sus obligaciones y al ámbito específico de su gestión. Se evidencia la necesidad de un nuevo marco normativo que permita integrar, de forma efectiva, la tendencia a la gestión de materiales por el sector privado. Porque es claro que en el modelo de gestión de residuos se han superado los parámetros ambientales y sanitarios, y el propio modelo de economía circular auspiciado por la Unión Europea exige atender al potencial técnico y económico que ofrece el mercado para los materiales o residuos valorizables.

Los primeros pasos que se han dado por parte de las normativas autonómicas sobre economía circular abren el camino para superar los límites tradicionales de intervención administrativa sobre las actividades privadas de gestión de residuos, y afrontar una nueva etapa marcada por las reglas de la competencia y del mercado. De esta forma, el papel del servicio público sería subsidiario, limitado a aquellos residuos que superen la gestión privada, ya sea porque el mercado no pueda mantener su ciclo económico o bien por los posibles impactos sobre la salud o a nivel ambiental. En esta línea, el profesor Conde Antequera intuye un nuevo sector de actividad económica y objeto del derecho regulatorio: la gestión de residuos y cualquier otra actividad incluida en este sector de la actividad de economía circular que mantenga al producto/residuo dentro del ciclo económico.

Como se recuerda en el texto, esta actividad administrativa de regulación va a mantener una intervención y ordenación de la actividad de los operadores privados por parte de la Administración pública; una supervisión que se concreta en el desarrollo de normas que regulan estas actividades, así como en el desarrollo y ejecución de instrumentos públicos dirigidos al cumplimiento de los fines administrativos; por tanto, los operadores habrían de implementar su labor con las garantías de las obligaciones de servicio público.

Con esta nueva concepción, el autor se separa de las tradicionales corrientes doctrinales y apuesta por una concepción de servicio de interés general económico, en un contexto marcado por un proceso de liberalización. De ahí que en esta definición amplia de las «actividades de economía circular», se pudieran añadir a la gestión de residuos otras actividades cuya finalidad también sea el mantenimiento o reintroducción de los productos en el ciclo económico de producción o consumo.

El sector de los residuos se encuentra inmerso en un proceso de transformación, desde hace ya varias décadas, marcado por un nuevo modelo de gestión al que la normativa vigente no ha sido capaz de dar la respuesta necesaria. Es patente la dificultad para el nivel local de hacer frente a las novedades técnicas y a los requisitos para incrementar los estándares de reciclado, valorización y reducción de impactos negativos, todo ello sin generar un incremento de los costes, desproporcionado e inasumible para los vecinos. El autor pone de manifiesto cómo el valor económico del residuo, que se reaprovecha, reutiliza y valoriza, abre el camino a la participación privada, a la que habrá de seguir una ineludible ordenación pública.

Como comentamos al inicio, el profesor Conde Antequera asienta las bases para una reflexión de calado sobre la concepción misma del régimen de gestión de residuos y su necesaria reubicación, a la vista de los últimos avances técnicos. Nos encontramos en una fase transformadora que demanda planteamientos arriesgados y novedosos para un modelo que ya ha cambiado, y necesita del respaldo normativo y planificador que acompañe y ordene estos nuevos retos.

M.^a Remedios Zamora Roselló
Universidad de Málaga

FEDERICA COSTAGLIOLA: *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos administrativos y las sentencias nacionales firmes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2025, 418 págs.

1. Como señalaba Jean Monnet, uno de los arquitectos de la construcción europea, en sus *Mémoires* (París, 1976), la (entonces) Comunidad Europea «ne fait pas, mais fait faire». Esta afirmación, aparentemente sencilla, encapsula la naturaleza dinámica y experimental del proceso de integración europea: no se trata de un diseño terminado que se impone de manera uniforme, sino de un entramado de normas, instituciones y mecanismos que orientan la acción de los Estados miembros, promoviendo la cooperación y la armonización legal sin eliminar la diversidad nacional. J. Monnet subrayaba, así, que la Unión Europea no se construye únicamente mediante la voluntad de sus instituciones centrales, sino a través de la práctica, la acción coordinada y la colaboración de los distintos ordenamientos nacionales. En este contexto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ocupa un lugar central: sus pronunciamientos no se limitan a interpretar el derecho europeo, sino al desplegar efectos *ex tunc* y *erga omnes*, ponen a prueba los mecanismos de seguridad jurídica internos, asegurando a la vez la uniformidad y efectividad del derecho de la Unión.

2. Estas ideas resultan especialmente relevantes para comprender *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos administrativos y las sentencias nacionales firmes*, de Federica Costagliola, fruto de la