

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de abril de 2025

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Gran Sala\), de 21 de enero de 2025: Traslado de residuos generados a bordo de un buque tras una avería en alta mar. Concepto de “residuo generado a bordo de vehículos, trenes, aeronaves y buques”. Artículo 1, apartado 4 del Convenio de Basilea y artículo 1, apartado 3, letra b\), del Reglamento n° 1013/2006](#)

Autora: M^a del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Gran Sala, asunto C-188/23, ECLI:EU:C:2025:26

Palabras clave: Medio ambiente. Residuo. Traslado de residuos. Descarga de residuos. Notificación y autorización previas por escrito. Alta mar. Convenio de Basilea.

Resumen:

El 14 de julio de 2012, durante un trayecto de Charleston (Estados Unidos) a Amberes (Bélgica), se declaró un incendio y se produjeron varias explosiones a bordo del buque Flaminia, propiedad de Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS «MSC Flaminia» (en lo sucesivo, «Conti»), que transportaba 4 808 contenedores, de los que 151 contenían «mercancías peligrosas».

Tras controlar el incendio y previa obtención de la autorización necesaria, el buque se remolcó hacia aguas territoriales alemanas y Conti se comprometió a garantizar el traslado seguro del buque a un astillero de reparación ubicado en Mangalia (Rumanía) y al adecuado tratamiento de las sustancias que se encontraban a bordo.

El 30 de noviembre de 2012 el Ministerio de Medio Ambiente del Estado Federado de Baja Sajonia (Alemania) informó a Conti de que el buque, el agua de extinción, los lodos y la chatarra debían considerarse residuos, por lo que era preciso que tramitara un procedimiento de notificación y autorización previas por escrito para su traslado, a lo que Conti se opuso. Al día siguiente, la Inspección de Trabajo de Oldemburgo (Alemania) obligó a Conti a tramitar el referido procedimiento alegando que existía a bordo del Flaminia chatarra y agua de extinción contaminada con lodos y residuos de carga. Asimismo, le prohibió retirar el buque antes de la conclusión del procedimiento y de la presentación de un plan de saneamiento verificable.

El 21 de diciembre de 2012, se procedió al desembarco de la carga que había quedado intacta y se certificó la navegabilidad del buque hasta una altura de ola de seis metros. Posteriormente se procedió al bombeo de agua de extinción, la cual se trasladó, previo procedimiento de notificación y autorización por escrito, al puerto de Odense (Dinamarca). Cuando se pudo estimar la cantidad de agua de extinción enlodada que no podría extraerse, se reanudó el procedimiento ante las autoridades rumanas. Antes de que el buque pudiera abandonar el puerto, fue necesario descargar 30 contenedores con residuos y, tras la conclusión del

procedimiento de notificación y autorización previas por escrito iniciado ante las autoridades rumanas, el Flaminia pudo emprender su viaje el 15 de marzo de 2013, portando 24 000 toneladas de residuos.

Estos hechos, unidos a la pretensión de Conti de ser indemnizada por el estado federado de Baja Sajonia por los daños y perjuicios derivados de los costes de los procedimientos de notificación en los que había incurrido, han dado lugar a dos sentencias del Tribunal de Justicia.

La primera de estas [sentencias, de 16 de mayo de 2019 \(C-689/17\)](#), respondió a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Múnich I para que determinase si los residuos derivados de la avería de un buque, en forma de chatarra y de agua de extinción contaminada con lodos y residuos de carga, debían calificarse como «residuos generados a bordo de vehículos, trenes, aeronaves y buques», en el sentido del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n° 1013/2006.

La respuesta del TJUE fue afirmativa considerando que, a tenor de dicho precepto, ese tipo de residuos quedan excluidos del ámbito de aplicación del citado Reglamento hasta que sean descargados para su valorización o eliminación. En consecuencia, el Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Múnich I estimó parcialmente la pretensión de indemnización de Conti.

Tras ello, el estado federado de Baja Sajonia interpuso recurso de apelación contra esa resolución ante el Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich, órgano jurisdiccional remitente en este segundo asunto del Tribunal de Justicia. El Tribunal Superior Regional considera que el art. 1.4 del Convenio de Basilea, en el sentido de su anexo I, únicamente excluye de su ámbito de aplicación los desechos generados en el marco de las operaciones «normales» de los buques. Por lo tanto, duda sobre la validez del art.1.3, letra b), del Reglamento n° 1013/2006 a la luz del mencionado precepto del Convenio, ya que en virtud de la disposición del Reglamento, los residuos peligrosos no generados en el marco de las operaciones normales de los buques, cuando aún no han sido descargados y que deben ser trasladados de un Estado miembro a otro, quedan también eximidos de la obligación de tramitar un procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, de forma que la excepción del Reglamento es más amplia que la del Convenio, si bien la Unión Europea está vinculada por las obligaciones derivadas del mismo.

Ante estas circunstancias, el Tribunal Superior Regional planteó ante el Tribunal de Justicia la cuestión de si es inválida la excepción a la obligación de notificación establecida en el art.1.3, letra b), del Reglamento, por vulnerar las disposiciones del Convenio, en la medida en que excluye también de la obligación de notificación los residuos peligrosos procedentes de una avería ocurrida a bordo de un buque y que, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2019 deben tener la consideración de residuos a efectos de dicha excepción.

El Tribunal de Justicia centra su análisis en examinar la posibilidad de aplicar la excepción del Reglamento cuando parte de los residuos generados a bordo del buque tras la avería ha permanecido a bordo de dicho buque con la finalidad de trasladarlos, junto con el propio buque, para su valorización o eliminación, con posterioridad a que otra parte de los residuos se haya descargado para su valorización o eliminación. Además recuerda que las normas establecidas por el legislador de la Unión para reducir y controlar los traslados de residuos,

fueron concebidas, entre otras cosas, para que el sistema comunitario vigente de supervisión y control de los movimientos de residuos cumpla los requisitos del Convenio de Basilea.

Conforme a ello, tras recordar los objetivos y obligaciones establecidas en el Convenio, analiza la excepción aplicable a los desechos derivados de las “operaciones normales” de los buques. Asimismo recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la razón que justifica la exclusión establecida en el Reglamento, que debe interpretarse de forma restrictiva, radica en el carácter repentino e imprevisible de la generación de ese tipo de residuos, que hace imposible o excesivamente difícil en la práctica llevar a cabo el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, destinadas a garantizar la vigilancia y el control eficaces del traslado de dichos residuos. Como en este supuesto es razonable considerar que el responsable del buque dispone de la información necesaria para aplicar correctamente el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito establecido en el Reglamento, para los residuos que traslada de Alemania a Rumanía, no puede aplicarse la excepción del Reglamento, ya que esto no solo crearía una laguna en la vigilancia y el control que impone dicha norma, sino que también podría privar a dicho procedimiento de todo efecto útil.

Destacamos los siguientes extractos:

51. No obstante, el artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea dispone que quedan excluidos de su ámbito de aplicación y, por consiguiente, exentos del procedimiento de notificación y autorización previas por escrito previsto en el artículo 6 de dicho Convenio, los desechos derivados de las «operaciones normales» de los buques cuya descarga esté regulada por otro instrumento internacional.

52. A este respecto, es preciso señalar que, según el párrafo primero del preámbulo de ese Convenio, los desechos peligrosos y otros desechos y sus movimientos transfronterizos pueden causar daños a la salud humana y al medio ambiente y que, según el párrafo cuarto de dicho preámbulo, los Estados deben tomar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos, incluyendo sus movimientos transfronterizos y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, cualquiera que sea el lugar de su eliminación. El párrafo décimo del referido preámbulo señala, además, que un mejor control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos actuará como incentivo para su manejo ambientalmente racional y para la reducción del volumen de tales movimientos transfronterizos.

53. Por lo tanto, dado que el artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea establece una excepción a la aplicación del procedimiento de notificación y autorización previas por escrito al traslado de los desechos peligrosos o de otros desechos, previsto en dicho Convenio, esta disposición no puede interpretarse de forma que ponga en peligro la consecución de los objetivos perseguidos por el referido Convenio, a saber, la protección de la salud humana y del medio ambiente.

54. En el apartado 53 de la sentencia Conti 11, al que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia declaró que, en virtud del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1013/2006, los residuos generados a bordo de un buque como consecuencia de una avería quedan excluidos del ámbito de aplicación de dicho Reglamento «hasta que [dichos residuos] sean descargados para su valorización o eliminación».

55. Pues bien, por un lado, es preciso subrayar que, en el apartado 48 de la citada sentencia, el Tribunal de Justicia aclaró, en particular, la razón que justifica la exclusión, prevista en esa disposición, de los residuos generados a bordo de un buque tras sufrir una avería en alta mar, a saber, el carácter repentino e imprevisible de la generación de ese tipo de residuos, que hace imposible o excesivamente difícil en la práctica que el responsable del buque afectado pueda conocer a tiempo los datos necesarios para aplicar correctamente las normas del Reglamento relativas al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, destinadas a garantizar la vigilancia y el control eficaces del traslado de dichos residuos, a efectos del citado Reglamento.

56. Por otro lado, en el apartado 42 de la sentencia Conti 11, el Tribunal de Justicia precisó que, en la medida en que la exclusión prevista en el artículo 1, apartado 3, letra b), del mismo Reglamento solo es aplicable «hasta que dichos residuos se hayan descargado con el fin de ser trasladados para su valorización o eliminación», dicho precepto solo es aplicable mientras los residuos en cuestión no se hayan retirado de dicho buque, con el fin de ser trasladados para su valorización o eliminación.

58. A este respecto, procede recordar que, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, han de tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 4 de octubre de 2024, Lindenapotheker, C-21/23, EU:C:2024:846, apartado 52 y jurisprudencia citada).

59. Por lo que se refiere al contexto en el que se enmarca el artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1013/2006, es preciso señalar que, en virtud del artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento, este establece procedimientos y regímenes de control para el traslado de residuos. De ello se desprende que el citado Reglamento establece un sistema en el que el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito se aplica por regla general, según el régimen recogido en el capítulo 1 del título II de dicho Reglamento, a todo traslado de residuos comprendido en su ámbito de aplicación.

60. Por un lado, el concepto de «residuo», en el sentido del artículo 2, punto 1, del mismo Reglamento, que incluye el concepto más específico de «residuos peligrosos», tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento n.º 1013/2006, remite al artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12, cuyo tenor se reproduce en el artículo 3, punto 1, de la [Directiva 2008/98](#). El artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12, en relación con el anexo I de esta, recoge una definición particularmente amplia del concepto de «residuo», a saber, cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse y que pertenezca a alguna de las categorías enumeradas en dicho anexo. Por otro lado, el artículo 2, punto 34, del mencionado Reglamento define el concepto de «traslado» como «el transporte de residuos destinados a la valorización o eliminación». De este modo, las anteriores definiciones ponen de manifiesto la intención del legislador de la Unión de conferir un ámbito de aplicación muy amplio al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito que establece el Reglamento n.º 1013/2006.

61. Así, el artículo 1, apartado 3, letra b), del citado Reglamento establece una excepción al principio de la aplicación más amplia posible de ese procedimiento y, en consecuencia, debe interpretarse de forma restrictiva.

62. Por lo que se refiere a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1013/2006, se debe recordar que su considerando 1 enuncia que su objetivo principal es la protección del medio ambiente. Este objetivo se deduce, asimismo, del párrafo cuarto del preámbulo del Convenio de Basilea, que expone que los Estados deben tomar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos, incluyendo sus movimientos transfronterizos y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, cualquiera que sea el lugar de su eliminación.

63. Con esta finalidad, el considerando 7 del referido Reglamento pone de relieve la importancia de organizar y regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos de forma que se tenga en cuenta la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana. Del mismo modo, el considerando 8 del citado Reglamento, recordando el requisito recogido en el artículo 4, apartado 2, letra d), del Convenio de Basilea, destaca la importancia de reducir los traslados de residuos peligrosos al mínimo, en consonancia con la gestión ambientalmente correcta y eficiente de dichos residuos.

64. El considerando 14 del mismo Reglamento precisa, además, que la obligación de notificación y autorización previas por escrito en caso de traslado de residuos tiene por objeto garantizar la supervisión y el control óptimos de los residuos no incluidos en las listas de los anexos III, IIIA o IIIB del Reglamento n.º 1013/2006 destinados a operaciones de valorización. Como resulta, en esencia, del considerando 36 de este Reglamento, la efectividad del control de los traslados de residuos peligrosos implica una cooperación internacional eficaz y un intercambio de información, tal como se desprende, asimismo, del párrafo undécimo del preámbulo del Convenio de Basilea, así como de su artículo 10, apartado 1.

65. Pues bien, la consecución de estos objetivos obliga necesariamente a considerar que, cuando una parte de los residuos generados tras la avería de un buque en alta mar se ha descargado en un puerto seguro para su valorización o eliminación, los demás residuos atribuibles a dicha avería que permanezcan en el buque para su traslado junto con el buque a otro puerto, para ser eliminados o valorizados, ya no están comprendidos, en lo que respecta a este último traslado, en la excepción que resulta de la aplicación del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1013/2006.

66. Para empezar, este Reglamento, con el fin de cumplir con las obligaciones de la Unión derivadas del Convenio de Basilea, insta el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito como elemento central de la vigilancia y el control de los traslados de residuos. Este procedimiento permite recabar los datos relativos a la propia existencia de esos residuos y a su peligrosidad, como se desprende del artículo 4 del mencionado Reglamento, que obliga al notificante a facilitar información relativa, en particular, a la cantidad, la denominación, la composición y el destino de los residuos. Como se desprende del considerando 14 del mismo Reglamento, el referido procedimiento permite, además, a las autoridades nacionales competentes estar debidamente informadas en caso de traslado de residuos y adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio ambiente, así como formular objeciones razonadas al traslado. Pues bien, el mantenimiento de la excepción que resulta de la aplicación del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1013/2006 a los residuos que permanezcan en el buque de que se trate, en unas circunstancias en las que es razonable considerar que el responsable del buque dispone de la información necesaria para aplicar correctamente el procedimiento de

notificación y autorización previas por escrito establecido en dicho Reglamento, no solo crearía una laguna en la vigilancia y el control que este impone, sino que también podría privar a dicho procedimiento de todo efecto útil.

68. Además, el objetivo de garantizar una gestión correcta de los residuos y de reducir sus traslados al mínimo en consonancia con la gestión ambientalmente correcta y eficiente, enunciado en el considerando 8 de dicho Reglamento, que hace referencia expresa al artículo 4, apartado 2, letra d), del Convenio de Basilea, se vería comprometido si el responsable del buque de que se trate, a bordo del cual se han generado residuos tras sufrir una avería en alta mar, dispusiera, tras la descarga de una parte de esos residuos en un puerto seguro, de un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de iniciar el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito en lo que respecta al traslado posterior de los residuos que permanezcan en ese buque. En particular, el Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse de tal forma que garantice que el mencionado responsable no pueda tener en cuenta consideraciones distintas de las relativas a la protección del medio ambiente y de la salud humana, procediendo a desplazamientos innecesarios de residuos, incompatibles con el objetivo de reducir los traslados de residuos al mínimo en consonancia con la gestión ambientalmente correcta y eficiente de tales residuos.

71. La interpretación reflejada en los apartados 65 a 70 de la presente sentencia se impone de forma más evidente cuando, tras un incendio, algunos residuos se han adherido al buque, lo que hace particularmente difícil, o incluso imposible, la individualización estricta de dichos residuos. En tal situación, la aplicación del procedimiento de notificación y autorización previas por escrito al propio buque obliga al responsable de este a optar por un traslado que permita su desguace de forma segura y ambientalmente correcta, como expone el considerando 35 de dicho Reglamento.

72. En estas circunstancias, procede considerar que los residuos generados a bordo de un buque tras sufrir una avería en alta mar que, con posterioridad a que una parte de esos residuos se haya descargado en un puerto seguro para su valorización o eliminación, permanezcan en ese buque para ser trasladados, junto con el buque, para su valorización o eliminación no pueden excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, sobre la base del artículo 1, apartado 3, letra b), de dicho Reglamento.

73. Interpretar esta disposición en el sentido de que la excepción que establece solo se aplica hasta la descarga en un puerto seguro de la totalidad o parte de los residuos generados a bordo de un buque tras una avería en alta mar es conforme con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea, puesto que no compromete el objetivo de protección de la salud humana y del medio ambiente que persigue dicho Convenio.

77. De ello se deduce que los residuos trasladados desde el puerto de Wilhelmshaven al puerto de Mangalia estaban comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, por lo que su traslado debía estar sujeto al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito establecido en dicho Reglamento.

78. Así pues, contrariamente a las circunstancias a que se hace referencia en el apartado 48 de la sentencia Conti 11, puede presumirse que, tras la descarga de una parte de la masa global de los residuos generados en el Flaminia, es razonable considerar que el responsable del buque disponía de la información relativa a la cantidad y la naturaleza de los residuos que

permanecían en el buque, para organizar su gestión ambientalmente correcta y garantizar que sus desplazamientos se redujeran al mínimo compatible con tal gestión.

Comentario de la Autora:

Resulta interesante esta segunda sentencia del Tribunal de Justicia sobre los residuos generados en el buque Flaminia, propiedad de Conti, en la que se vuelve sobre la aplicación práctica del concepto de “residuo” y la obligación de notificación y autorización previas por escrito para su traslado establecida en el Convenio de Basilea (Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, firmado en Basilea el 22 de marzo de 1989) y el Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (Reglamento n° 1013/2006), derogado por el Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos.

El objetivo de esas normas es preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana. Por este motivo los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos sea compatible con dicho objetivo, siendo de esencial importancia organizar y regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos, reduciéndolos al mínimo, especialmente en el supuesto de residuos peligrosos.

Una medida específica para lograr ese objetivo es la obligación de notificar y autorizar previamente por escrito determinados traslados de residuos destinados a operaciones de valorización, cuya excepción sólo puede aplicarse en supuestos excepcionales, ya que la efectividad de su control requiere una cooperación internacional eficaz y un intercambio de información.

Por este motivo resulta muy útil la aclaración llevada a cabo en esta sentencia. Efectivamente, tal y como dispuso el [Tribunal de Justicia en su sentencia de 16 de mayo de 2019 \(C-689/17\)](#), con carácter general, los residuos generados en un buque por la avería sufrida en alta mar se consideran como desechos derivados de «operaciones normales» y su traslado está excluido del procedimiento de notificación y autorización previa por escrito. Sin embargo, en el caso de que los mencionados residuos permanezcan en el buque para ser trasladados, junto con ese buque, para su valorización o eliminación, ya no podrán excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de enero de 2025, asunto C-188/23](#)