

## Residuos: dinámicas de cambio, eficiencia y límites empresariales

JULIA ORTEGA BERNARDO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS. 2.1. Nivel europeo: La nueva Directiva sobre bolsas de plástico ligeras. 2.2. Nivel estatal. A. La nueva regulación de la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. B. La reforma de la regulación sobre pilas y acumuladores. C. La regulación de los traslados de residuos en el interior del territorio estatal. 2.3. Nivel autonómico. A. Anulación parcial de la regulación marco sobre gestión de residuos aprobada en Andalucía por Decreto 73/2012, de 20 de marzo. B. Modificaciones y mejoras en la regulación de la gestión de los residuos sanitarios. C. La nueva regulación en materia de suelos contaminados. D. Adopción de normas que regulan estructuras y relaciones organizativas por parte de las Comunidades Autónomas. 2.4. Aprobación de nuevas Ordenanzas locales en materia de residuos. 3. NOVEDADES EN MATERIA DE PLANEAMIENTO SECTORIAL DE GESTIÓN DE RESIDUOS. 3.1. Adopción de un nuevo Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022. 4. JURISPRUDENCIA. 4.1. Traslado de residuos. 4.2. Planes de residuos. A. Sobre la naturaleza y el procedimiento de elaboración de los planes sectoriales de residuos. B. Sobre la ausencia en los planes de criterios precisos para la localización de las instalaciones de gestión de residuos. C. Sobre la dependencia de las autorizaciones de instalación de infraestructuras de gestión de residuos de los planes de residuos. 4.3. Conflictos sobre competencias locales. A. Restricciones impuestas a la libertad de empresa por los municipios: la obligación de entregar los residuos urbanos a los sistemas municipales de gestión (art. 12.5.c) LRSC. B. Sobre la realización de obras de las Corporaciones locales para instalación de contenedores subterráneos de recogida de residuos. C. Sobre las asunción del servicio de tratamiento de residuos por otras Administraciones supramunicipales. 4.4. Autorizaciones otorgadas a los SIG y a los gestores de residuos. A.

Conflictos sobre las condiciones a las que se someten las autorizaciones de los SIG. B. Condiciones a las que se someten las autorizaciones de los gestores de residuos. 4.5. Gestión de residuos y sanciones. 4.6 Instalaciones en materia de residuos. 4.7. Medidas de restablecimiento de la legalidad vulnerada: retirada de residuos y limpieza de suelos. 5. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** En el ámbito de la protección ambiental relativa a la gestión de los residuos los cambios normativos se siguen sucediendo, para regular tanto nuevos tipos de residuos, como los traslados de residuos, y aprobar nuevos instrumentos de planeamiento. También siguen proliferando los conflictos judiciales en esta materia que se centran fundamentalmente en cuestiones relativas a los planes de residuos, al ejercicio de las competencias locales, sobre todo las referidas a la obligatoria imposición del servicio público local con respecto a determinados tipos de residuos. Asimismo se siguen sucediendo controversias que tienen que ver con las autorizaciones que se otorgan a los sistemas colectivos de gestión, a los gestores individuales y a la ubicación de infraestructuras de gestión de residuos.

**ABSTRACT:** In the sector of the environmental protection relative to the management of wastes the normative changes continue, to regulate new types of wastes, the shipments of wastes, and new instruments of planning. Also the judicial conflicts continue in this area. They focus on questions relative to the plans, to the power of the local authorities, especially about the obligatory imposition of the public local service with regard to certain types of wastes. There are also judicial controversies what have to see with the authorizations of the collective systems of management, of the individual managers and about the localization of waste management infrastructures.

**PALABRAS CLAVE:** legislación sobre gestión de residuos, traslados de residuos, planes de residuos, servicios públicos locales, sistemas colectivos de gestión, infraestructuras de residuos

**KEYWORDS:** waste management law, shipments of waste, waste management plans, local services, collective system of management, waste management infrastructures

## **1. INTRODUCCIÓN**

En la última anualidad en este sector de la protección ambiental relativa a la gestión de los residuos han tenido lugar importantes cambios.

Se han producido dos importantes hitos normativos; por un lado, se han ido aprobando una diversidad de normas, a todos los niveles, (europeo, estatal y autonómico), destinadas específicamente a la regulación de la gestión de distintos tipos específicos de residuos (bolsas de plástico, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, residuos sanitarios). Por otro, se ha procedido a la adopción de una regulación más detallada en materia de traslados de residuos en el territorio estatal. A nivel legislativo resulta también especialmente llamativa la anulación de numerosos preceptos de la norma marco reguladora de la gestión de los residuos en Andalucía, aprobada por Decreto del Consejo de Gobierno autonómico, después de haber sido impugnada en ocho procesos judiciales. En relación con la ejecución de la legislación en esta materia a través del planeamiento, es especialmente significativa la aprobación de un nuevo Plan Nacional de residuos (PEMAR 2016-2022).y la anulación de varios planes por no incluir los criterios necesarios para localizar las infraestructuras de residuos. En el ámbito judicial se siguen suscitando conflictos promovidos por los empresarios, especialmente frente a ciertas decisiones de las Administraciones locales de entrega obligatoria de determinados tipos de residuos domésticos no originados en los domicilios particulares a los tradicionales sistemas municipales de gestión. En relación con las resoluciones administrativas autonómicas las más controvertidas resultan ser aquellas por las que se autoriza y condiciona el ejercicio de actividad de los Sistemas colectivos de gestión.

## **2. NOVEDADES NORMATIVAS**

### **2.1. NIVEL EUROPEO: LA NUEVA DIRECTIVA SOBRE BOLSAS DE PLÁSTICO LIGERAS**

La Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2015, modifica la Directiva 94/62/CE, sobre gestión de envases y residuos de envases, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. Esta regulación se adopta tomando en consideración todo el ciclo de vida de las bolsas de plástico, desde su producción, teniendo en cuenta que se consumen grandes cantidades de energía para su fabricación y que están compuestas por sustancias derivadas del petróleo cuya degradación puede tardar cientos de años, y además que en su mayoría están decoradas y pueden contener residuos metálicos tóxicos para el medio ambiente. Esta conjunción de circunstancias las convierte en un residuo cuantitativamente importante que además tiende a dispersarse con mayor frecuencia y facilidad debido a su

reducido peso. De hecho uno de los principales problemas en su gestión procede de su consumo excesivo y de que su reutilización no sea tan frecuente como resultaría adecuado. En la Directiva se contienen diversas medidas que promueven la reducción del consumo de este tipo de bolsas de plástico ligeras. Por ello se señalan los objetivos concretos que los Estados miembros han de cumplir, sobre todo, la opción de garantizar varias opciones: que antes del 31 de diciembre de 2019, el nivel de consumo anual de este tipo de envases no supere las 90 unidades por habitante, y que se reduzca incluso a 40 unidades antes del 31 de diciembre de 2025, (o un objetivo equivalente expresado en peso); o bien que antes del 31 de diciembre de 2018 no se entreguen gratuitamente bolsas de plástico ligeras en ningún punto de venta que las utilice.

## **2.2. NIVEL ESTATAL**

Durante el último año el Gobierno ha procedido a modificar o a sustituir en algunos casos las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de la Ley básica estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados en relación con varios tipos de residuos específicos, como son los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y las pilas y los acumuladores. Con ello se persigue, entre otros objetivos, además de mejorar la legislación atendiendo a las experiencias obtenidas de su aplicación, adaptar el régimen de las autorizaciones, comunicaciones e inscripciones en el Registro a las previsiones de simplificación y reducción de cargas administrativas previstas en la legislación administrativa.

### **A. La nueva regulación de la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos**

Como una de las novedades legislativas más importantes de este año en materia de residuos hay que dejar constancia de la aprobación del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). La finalidad más importante que esta norma persigue es la de potenciar la prevención y reducción de los impactos adversos causados por la generación y gestión de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos sobre la salud humana y el medio ambiente. Para ello se determinan objetivos de recogida y gestión de estos residuos, atendiendo a las nuevas novedades incorporadas en el Derecho de la Unión. En este sentido hay que tener en cuenta que esta norma transpone la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que incorpora importantes mejoras en la gestión de RAEE en Europa. Esta Directiva de 2012 sustituye la anterior Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero, (transpuesta al

ordenamiento español por el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, ahora derogado). Pese a la entrada en vigor del contenido dispuesto en esta Directiva, a través de su transposición, el número de residuos procedentes de los aparatos continuó creciendo, por lo que se quieren intensificar los esfuerzos dirigidos a su adecuada gestión.

Los nuevos objetivos de esta regulación buscan tanto contribuir a la producción y consumo sostenibles mediante la prevención de generación de estos residuos como fomentar de técnicas de tratamiento, sobre todo, la preparación para su reutilización. Está demostrado que este tipo de operaciones de gestión de los RAEE resultan ser actividades generadoras de empleo en Europa e incluso representan el 27% del total del empleo verde en nuestro país. Por ello resulta especialmente importante la necesidad de recogida de RAEE de forma separada a la del resto de residuos para asegurar un tratamiento más adecuado. Se mantiene también el principio de responsabilidad ampliada del productor bajo la aplicación del principio de “quien contamina paga”, de manera que el fabricante de equipos está obligado a financiar la gestión de los residuos que proceden de sus aparatos, y a garantizar que puedan ser objeto de reciclaje, e incluso a asumir la recogida de RAEE a través de sus propias redes cuando proceda, con el cumplimiento de determinados objetivos de recogida.

Asimismo se pretende facilitar al consumidor las vías adecuadas de entrega del RAEE de manera que se eviten prácticas inaceptables como su recogida por gestores ilegales o el abandono en la vía pública. En este sentido, resulta muy relevante que se incorpore a los distribuidores como elemento clave de la recogida de este tipo de desechos. Se impone a los grandes distribuidores la obligación de recoger los RAEE usados muy pequeños (p. ej. teléfonos móviles), de forma gratuita y sin la condición de que el usuario compre un aparato equivalente.

En relación con la recogida separada realizada por las Entidades Locales se incluyen diversas modalidades, que pueden consistir en la implantación de puntos limpios u otros mecanismos que cada Entidad local determine. Con respecto a los gestores que realicen la recogida de RAEE se establece que deberán cumplir con los requisitos genéricos, entre los que destaca la obligación de emitir un justificante que se entrega al usuario o productor del residuo con la información relativa al residuo entregado. De especial interés resulta ser la regulación del funcionamiento del Registro Integrado Industrial, donde los productores declararán el tipo y cantidad de aparatos que ponen en el mercado, determinando su cuota de responsabilidad sobre la financiación de la gestión de residuos generados anualmente. También es reseñable que se contemple como objetivo

mínimo el asumir que se deberán recoger todos los residuos generados en el Estado, así como que se regule el régimen de traslados dentro de España y el régimen de traslados fuera del territorio nacional y UE, dado los problemas que genera el traslado ilegal de este tipo de residuos a países en desarrollo que ponen en peligro la salud, el medio ambiente y el acceso a los recursos y materias primas necesarias para la fabricación de este tipo de aparatos. Merece asimismo la pena destacar cómo la información al consumidor es un elemento fundamental para el éxito de la gestión del residuo, de forma que éste debe conocer cómo prevenir su generación y cómo, en el caso de generarse, debe realizar su entrega. En esta línea se prevé llevar a cabo actuaciones de información conjuntas y coordinadas en el ámbito estatal y autonómico, con la colaboración de los fabricantes, distribuidores y demás operadores. Para el cumplimiento de estas obligaciones de información y el conocimiento del sector de la gestión de los RAEE y de los datos de situación respecto al cumplimiento de los objetivos en materia de recogida separada y gestión adecuada de RAEE se crea un grupo que depende de la Comisión de Coordinación en materia de residuos. Además, del Registro Integrado Industrial se regula la creación del Registro de producción y gestión de residuos.

En el informe que la CNMC emitió sobre esta norma (IPN/DP/0014/14), aunque incorporó algunas observaciones y sugerencias, la valoró positivamente en términos generales, en la medida que considero tres dimensiones sobre ella: (i) facilita la mejor trazabilidad de los residuos gracias a la plataforma electrónica de datos única que pretende desarrollar, (ii) sintoniza con el principio de unidad de mercado en lo referente a los títulos habilitantes (autorizaciones, comunicaciones previas) y (iii) evita la competencia desleal propia de la economía sumergida en la que se encuentran ciertos operadores en la actualidad.

## **B. La reforma de la regulación sobre pilas y acumuladores**

En este ámbito sectorial se ha aprobado también el Real Decreto 710/2015, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores. El objetivo de este reglamento es principalmente incorporar al derecho español la Directiva europea para restringir la utilización de sustancias peligrosas y contaminantes en las pilas y baterías. (Directiva 2013/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a estos residuos). Para eliminar riesgos para la salud, esta nueva normativa prohíbe el uso de mercurio y cadmio por encima de determinadas cantidades mínimas en pilas y acumuladores destinados a aplicaciones específicas. La razón de estas prohibiciones del mercurio y del cadmio se

debe a la necesidad de eliminar riesgos para la salud. La Comisión Europea ha llegado a la conclusión de que ya existen sustitutos en el mercado que pueden hacer las mismas funciones, como son las tecnologías de pilas de níquel-hidruro metálico, los iones de litio o las pilas botón sin mercurio. Por ello se prohíbe concretamente a partir del 31 de diciembre de 2016 el cadmio (más de 0,002% de cadmio en peso) en las pilas y acumuladores portátiles destinados a herramientas eléctricas inalámbricas, tales como las taladradoras, sierras eléctricas portátiles, etc. Los stocks fabricados hasta esas fechas y ya puestos en el mercado se podrán seguir comercializando hasta el fin de las existencias. Por otra parte en la modificación de este Real Decreto se refuerzan las obligaciones de aportar una información más clara en las instrucciones de las pilas y en su extracción, tanto a los consumidores como a los agentes que hayan de manipularlos. Además se introducen otros cambios, como un mayor control de la venta *on line* de pilas, acumuladores y baterías.

Por otra parte, en este Real Decreto sobre gestión de pilas y acumuladores se mantienen los elementos característicos del régimen jurídico de estos residuos: por un lado, es obligatorio que los residuos de pilas y acumuladores que se generan sean depositados de forma separada a otros residuos. Para ello la entrega selectiva se ha de realizar, por tanto, en puntos específicos de recogida, tales como puntos limpios municipales, en los contenedores de marquesinas de autobuses, de centros comerciales o en los establecimientos de ventas de estos productos, en el momento de comprar otras pilas y acumuladores nuevos.

Igualmente se mantiene el régimen de organización y financiación de la recogida y gestión de estos residuos por parte de los productores, importadores y fabricantes, a través de los denominados Sistemas de Responsabilidad Ampliada del Productor. Asimismo esta norma pretende garantizar que se sigan cumpliendo los objetivos fijados en las normas comunitarias con respecto a este flujo de residuos y que sigan aumentando las tasas de recogida al mismo ritmo que en la actualidad.

Sobre esta norma se ha emitido informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (IPN/CNMC/006/15), en el que se realizan consideraciones desde el punto de vista de la competencia y de la regulación económica eficiente. Se refieren, sobre todo, al sistema colectivo de responsabilidad ampliada, a la financiación de la recogida y gestión de los residuos de pilas y acumuladores y, por último, a la existencia de una pluralidad de Registros.

### **C. La regulación de los traslados de residuos en el interior del territorio estatal**

En este ámbito también recientemente se ha aprobado el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. Esta norma reglamentaria se ha adoptado con base en el artículo 3.1 del Reglamento 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, que reconoce la competencia de los Estados miembros para establecer un régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de residuos realizados exclusivamente dentro de su jurisdicción. Desde la perspectiva del derecho interno, desarrolla lo previsto en el art 25 de la legislación básica estatal en materia de residuos (Ley 22/2011, de 28 de julio), que versa sobre los traslados de residuos. Por medio de su aprobación se derogan finalmente los artículos aún vigentes del reglamento de desarrollo de la que fue en su día la primera ley en materia de residuos peligrosos, la Ley 20/1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos.

Su ámbito de aplicación lo constituyen los traslados entre CCAA. En relación con los traslados de residuos en el interior del territorio de una sola Comunidad Autónoma su disposición adicional segunda, titulada "*Movimientos de residuos en el interior de una comunidad autónoma*", establece la obligación de que éstas, en el plazo de 1 año desde su entrada en vigor, dispongan de un régimen adecuado de vigilancia y control de los movimientos de residuos realizados exclusivamente dentro de su territorio, o bien opten por aplicar directamente el Real Decreto. Esta previsión es análoga a la que se recoge en el Derecho Europeo, en la que se da a los Estados igualmente la opción de regular su propio régimen de traslados de residuos en el interior de su territorio en concordancia con el sistema establecido en la Unión, o aplicar directamente el régimen previsto en las disposiciones comunitarias.

El contenido de este reglamento, teniendo en cuenta la relevancia que la vigilancia y el control de los residuos tienen desde el punto de vista ambiental, se extiende a la regulación de los movimientos de residuos con independencia de su destino, incluido el almacenamiento temporal. Como requisitos generales en los traslados exige esta norma la suscripción de un "contrato de tratamiento", entre el operador del traslado y la empresa que efectuará el tratamiento de los residuos, y un "documento de identificación". En ellos se han de contener los datos relevantes para el adecuado transporte y gestión de los residuos (cantidad estimada de desechos, identificación mediante codificación LER, periodicidad de los traslados, tratamiento elegido para gestionar los desechos, etc...). Adicionalmente se exige una notificación previa del traslado al órgano

competente que resulta solo aplicable a los traslados de residuos destinados a la eliminación y a los traslados de residuos domésticos mezclados, residuos peligrosos y los que reglamentariamente se determinen, cuando se destinen, en los tres supuestos, a valorización.

### **2.3. NIVEL AUTONÓMICO**

#### **A. Anulación parcial de la regulación marco sobre gestión de residuos aprobada en Andalucía por Decreto 73/2012, de 20 de marzo**

Resulta especialmente significativo que se haya procedido a anular por los tribunales una parte de la regulación en materia de Residuos vigente en Andalucía dictada en desarrollo de la legislación básica estatal de residuos, de la Ley 22/2011, de 28 de julio. En concreto, se ha apreciado la nulidad de numerosos artículos del Decreto andaluz 73/2012 de 20 de marzo por el que se aprobó el reglamento de residuos en esa Comunidad Autónoma por parte de ocho distintas sentencias del TSJ de Andalucía, dictadas en Sevilla, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección tercera. Al respecto cabe citar las distintas Sentencias recaídas a lo largo de 2015, de 25 junio, JUR 2015\223930; de 5 junio, JUR 2015\208003; de 6 mayo, JUR 2015\200867; de 26 marzo, JUR 2015\208232; de 7 mayo, JUR 2015\208119; de 26 marzo, JUR 2015\208701; de 12 marzo, JUR 2015\208230 y de 27 febrero, JUR 2015\208592. Se trata de recursos interpuestos respectivamente por varios Sistemas integrados de gestión – como el que coordina la gestión de aceites usados, también por Ecovidrio y Ecoembes –, o por empresas recicladoras o incluso por productores de determinadas materias – como ASAJA, la asociación de jóvenes agricultores de Andalucía o el Consorcio Nacional de productores de Caucho -, por cuanto entendían afectada ilegalmente su actividad empresarial.

Las declaraciones de nulidad son diversas. En relación con cuestiones de carácter sustantivo habría que distinguir, en primer lugar, la anulación de un grupo de preceptos porque se considera que se han adoptado por la Comunidad Autónoma de Andalucía con invasión de competencias definidas por el legislador básico estatal como estatales (lo que por ejemplo ocurre con el art. 53.2 del Reglamento o con el art. 71.2.b). Así en este último se establece con carácter general la obligación de todos los sistemas colectivos de gestión de constituir garantías financieras cuando la legislación estatal (art. 10.3 Ley 11/1997 y art. 35.2.d) de la Ley 22/11, de residuos y suelos contaminados) sólo exige esa obligación a los sistemas colectivos que operen en el sector de los envases y residuos de envases mientras que en relación con los demás sistemas la legislación citada hace depender la imposición de esta obligación de

garantías financieras a la aprobación de los correspondientes reglamentos estatales.

En segundo lugar, se anulan otros preceptos que contienen concretas obligaciones dirigidas a los gestores de residuos y a los propios Sistemas integrados de gestión, que no resultan conformes a la legislación vigente, bien porque son incompatibles con ella, bien porque se trata de obligaciones que no se encuentran previstas en la ley. Por ello, se anulan, por ejemplo, los objetivos (contenidos en el art. 49) de la hoja de ruta que se establece en relación con el aumento progresivo de la *ratio* de recogida de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos.

En tercer lugar, varios de los Sistemas integrados de gestión demandantes consiguieron asimismo que se anularan determinadas obligaciones vinculadas al otorgamiento de la autorización para ejercer como tales, en la medida en que las mismas carecían de suficiente cobertura legal previa, (así las obligaciones previstas en varios apartados del art. 71.1.b) y 2.b) y c)). Una de estas obligaciones era la relativa a financiar las obligaciones de información y concienciación para una mejor educación en materia de residuos en la forma que dispusiera la Comunidad Autónoma. Asimismo lograron que también se declaren nulos ciertos preceptos en los que se regulaba las causas que justificaban el ejercicio de la potestad administrativa de revocación de la autorización autonómica que ha de otorgárseles en su calidad de sistemas colectivos de gestión.

Entre las cuestiones materiales que han causado la anulación de otros tantos preceptos, se encuentran, por último, aquellas relativas al régimen de infracciones y sanciones previsto en la norma reglamentaria impugnada. Son varios los apartados del art. 137 del Decreto 73/2012 que se anulan porque vulneran el principio de legalidad, puesto que los criterios esenciales de las conductas infractoras descritas debían haber sido, por exigencia del art. 25 CE, predeterminados en una ley previa.

En relación con cuestiones formales, relativas a vicios procedimiento de elaboración del reglamento, ha de tenerse en cuenta que toda la regulación contenida en el Decreto andaluz 73/2012, sobre neumáticos fuera de uso (arts. 113 a 117) ha sido anulada por este motivo. La referida sentencia de 26 de marzo de 2015, Rec. 362/2012, considera a estos efectos que se ha omitido un trámite esencial en el procedimiento de adopción del reglamento andaluz. En concreto no se ha emitido el preceptivo informe a que se refiere la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por la incidencia de la norma en la libre competencia en conexión con el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que exige

para la elaboración de las disposiciones reglamentarias, que se soliciten aquellos informes que sean preceptivos (apartado 2).

### **B. Modificaciones y mejoras en la regulación de la gestión de los residuos sanitarios**

Por lo que respecta a la normativa sobre gestión de residuos adoptada por las Comunidades Autónomas, resulta necesario destacar la aprobación de nuevos reglamentos en materia de residuos sanitarios. En este sector se aprueba en Galicia, el Decreto 38/2015, de 26 de febrero, de residuos sanitarios, que sustituye al Decreto 460/1997, de 21 de noviembre, por el que se estableció la primera normativa para la gestión de los residuos en los establecimientos sanitarios en esta Comunidad. La nueva norma se dicta a fin de adaptar las actividades de producción y gestión de los residuos sanitarios al nuevo marco normativo estatal y corregir las deficiencias que se han ido constatando tras la aplicación del Decreto 460/1997, de 21 de noviembre. Asimismo se pretenden incorporar los cambios que la realidad y la práctica aconsejan como son, entre otros, la aplicación de nuevos criterios técnicos para la clasificación y catalogación de los diferentes residuos sanitarios. El ámbito de aplicación comprende todas las actividades de producción o gestión de los residuos sanitarios, de ámbito público o privado, que se produzcan o gestionen dentro de la Comunidad Autónoma gallega. Como novedad se incluyen también los residuos que se generen en centros de estética, tatuaje, micropigmentación y piercing y en tanatorios, así como aquellos residuos a los que se atribuya la naturaleza de residuos sanitarios por disposición legal o reglamentaria.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Extremadura ha tenido lugar la aprobación del Decreto 109/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos sanitarios, que asimismo se aprueba en sustitución del anterior Decreto 141/1998, de 1 de diciembre, a fin de posibilitar la adaptación al nuevo régimen jurídico establecido en la legislación estatal, en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Esta norma también incluye un reajuste de los grupos de residuos sanitarios y a efectos de la regulación de su gestión, distingue señaladamente entre las operaciones internas de residuos (intracentro) y la gestión externa de los residuos (extracentro). Asimismo en el País Vasco, se aprueba una nueva regulación al respecto, compuesta por el Decreto 21/2015, de 3 de marzo, sobre gestión de residuos sanitarios. Este reglamento también sustituye a la legislación anterior aprobada en esta Comunidad Autónoma. Al tiempo que pretende incorporar las experiencias prácticas en este sector y adaptarse a la legislación estatal, introduce mecanismos de cooperación y coordinación que faciliten el ejercicio de

funciones entre los órganos competentes en el ámbito de la sanidad y del medio ambiente.

### **C. La nueva regulación en materia de suelos contaminados**

En materia de suelos contaminados, en Andalucía se ha procedido a dictar el Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados. Esta norma se elabora la finalidad de promulgar una regulación que defina en detalle diversos aspectos procedimentales y técnicos, para la mejora la gestión y control de la calidad de los suelos, en desarrollo del capítulo IV del título IV de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la legislación básica estatal. Para ello desarrolla diversos aspectos de las funciones de las Administraciones competentes y crea herramientas de gestión y planificación, como por ejemplo los *Inventarios de suelos potencialmente contaminados y de suelos contaminados* o el *Programa andaluz de suelos contaminados*; también fija la coordinación de los planeamientos y desarrollos urbanísticos en relación con la calidad del suelo. Asimismo procede a identificar las obligaciones de las distintas personas o entidades titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo y de los propietarios de los suelos que las soportan, tanto sobre las que se vinieran realizando como a las de nueva implantación, modificación o cese de las existentes. Esta normativa autonómica se aprueba en desarrollo del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. En este reglamento se regulan los distintos procedimientos administrativos derivados del seguimiento de las actividades potencialmente contaminantes del suelo, que pueden finalizar con la declaración del suelo como contaminado y su posterior descontaminación y desclasificación. Se establecen también los requisitos que deben cumplir las empresas que realizan los trabajos de elaboración de estudios de calidad y descontaminación de suelos. Señaladamente se regulan en el nuevo Reglamento andaluz las denominadas “actuaciones especiales”, referidas a supuestos de accidentes de vehículos que transporten mercancías peligrosas que comporten un riesgo de contaminación del suelo o situaciones asimiladas que requieran de una actuación urgente.

### **D. Adopción de normas que regulan estructuras y relaciones organizativas por parte de las Comunidades Autónomas**

En este ámbito cabe destacar el Decreto 98/2015, de 9 de junio, por el que se regula en la Comunidad Autónoma de Cataluña el Consejo para la

Prevención y la Gestión de los Residuos. Este órgano ya había sido creado por Orden MAH/394/2006, de 27 de julio, (ahora derogada) como órgano de asesoramiento y de participación del Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña en relación con las acciones en materia de prevención, reducción y gestión de los residuos. Su composición se estableció en líneas generales en el artículo 65 del Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos, aprobado por el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio. En este precepto se estableció que la mitad del Consejo debía de ser formado por representantes de los departamentos de la Generalidad y la otra mitad, por representantes de las administraciones locales, del Área Metropolitana de Barcelona y de las entidades cuya actividad esté relacionada con las competencias de la Agencia.

#### **2.4 APROBACIÓN DE NUEVAS ORDENANZAS LOCALES EN MATERIA DE RESIDUOS**

En 2015 se ha procedido a la aprobación de varias Ordenanzas en materia de residuos. Concretamente se ha llevado a cabo la publicación de la Ordenanza de la Diputación de Granada reguladora de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos o municipales de (BO. de Granada de 26 de enero de 2015, núm. 15). El objeto de esta norma es establecer el régimen jurídico del servicio que prestará la Diputación Provincial de Granada para el depósito, recogida y transporte de residuos municipales a las plantas de tratamiento, en el ámbito de las competencias que los Ayuntamientos encomienden a la Diputación Provincial de Granada. Por ello, en conformidad con ese ámbito de aplicación esta norma desarrolla la legislación estatal y autonómica en materia de residuos y de régimen local. En realidad los beneficiarios del servicio (con independencia de los usuarios últimos que son los ciudadanos que generan residuos) son aquellos municipios de la Provincia de Granada que, ante la incapacidad o insuficiencia de su Ayuntamiento para prestar este servicio municipal básico y obligatorio de recogida de residuos urbanos, soliciten hacer uso del servicio que para la asistencia material a los municipios ha sido creado y puesto en marcha por la Diputación Provincial, de conformidad con lo establecido en el art. 14.1 de la LAULA (la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía). La solicitud del servicio a la Diputación Provincial de Granada por parte de los Ayuntamientos se materializa mediante la encomienda de la gestión del servicio en los términos que acuerde el Pleno Provincial, y a través de la formalización del correspondiente Convenio, aprobado igualmente por el Pleno de la Diputación. No sólo se implanta el servicio municipal en aquellos Ayuntamientos que lo soliciten, también en aquellos otros en los que la ofrezca la propia Diputación provincial cuando los costes del

servicio municipal resulten ser superiores a los propuestos por la Diputación Provincial a fin de garantizar una gestión coordinada más eficiente que permita reducir estos costes.

Asimismo se aprueban las Ordenanzas municipales de recogida de residuos de todo tipo en el Ayuntamiento de Jaén (Ordenanza de 13 de abril de 2015), y la de tasas por recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Soria (Ordenanza de 24 de abril de 2015). También se adopta la norma reguladora de residuos procedentes de obras de construcción, demolición y excavación del Ayuntamiento de Badajoz (Ordenanza de 10 de marzo de 2015). Esta última se aprueba, en el marco de lo establecido en la norma autonómica que regula este tipo de residuos (Decreto 20/2011, de 25 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Extremadura), sobre todo, debido a la necesidad de regular la gestión adecuada de los residuos procedentes de la construcción que en muchos casos resultan ser objeto de vertido incontrolado en esa Comunidad, lo que está fomentando la práctica de generar vertederos ilegales de todo tipo de residuos.

### **3. NOVEDADES EN MATERIA DE PLANEAMIENTO SECTORIAL DE GESTIÓN DE RESIDUOS**

#### **3.1. ADOPCIÓN DE UN NUEVO PLAN ESTATAL MARCO DE GESTIÓN DE RESIDUOS (PEMAR) 2016-2022**

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015 se ha aprobado un nuevo plan en este ámbito, previo su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, conforme a lo establecido en el art. 26.2 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Como indica su exposición de motivos un instrumento de este tipo, que da cobertura a todo el territorio estatal, permite analizar cómo se realiza la gestión de los residuos, detectar las necesidades de nuevas instalaciones y establecer las diferentes medidas que contribuyan a mejorar dicha gestión. En conformidad con lo previsto en la legislación de residuos, este plan contiene la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. La determinación de dichos objetivos resulta coherente con la estrategia de reducción de gases de efecto invernadero y los compromisos internacionales asumidos en materia de cambio climático.

Por otra parte, el Plan tiene en cuenta que la Política de Cohesión para el Periodo 2014-2020e incluye como nueva condición para la financiación de inversiones, el cumplimiento de determinados requisitos previos (Condicionalidad *ex ante*), al objeto de asegurar la eficacia de las inversiones que se vayan a financiar con dichos fondos.

En todo caso el objetivo final del PEMAR, al igual que lo es el de la política comunitaria de residuos, es convertir a España en una sociedad eficiente en el uso de los recursos, que avance hacia una economía circular, en la que se reincorporen al proceso productivo una y otra vez los materiales que contienen los residuos para la producción de nuevos productos o materias primas.

## **4. JURISPRUDENCIA**

### **4.1. TRASLADO DE RESIDUOS**

En relación con el traslado de residuos, es muy relevante la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de noviembre de 2015, asunto C-487/14, por el que se resuelve un recurso prejudicial referido a la interpretación del Reglamento relativo a los traslados de residuos. La cuestión prejudicial se plantea en el marco de un litigio entre una empresa gestora de residuos y una Autoridad administrativa (del Estado húngaro) competente para inspección de la protección del medio ambiente en relación con una multa administrativa que dicha autoridad impuso por infracciones de la normativa en materia de traslados de residuos. La decisión administrativa sancionadora se basaba en que los residuos no habían sido transportados al territorio húngaro por el puesto fronterizo indicado en las autorizaciones y que la empresa en cuestión no había comunicado a las autoridades competentes el cambio con respecto al itinerario autorizado previamente, por lo que el traslado era ilícito con arreglo al artículo 2, punto 35, letra d), del Reglamento nº 1013/2006.

En esta sentencia el Tribunal europeo realiza una interpretación estricta del concepto de itinerario y considera que la entrada por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes debe considerarse un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, y por tanto debía haber sido notificado y autorizado. No siendo así, el traslado debe considerarse ilícito y, en consecuencia, sancionable. Respecto a la proporcionalidad de la sanción impuesta a la empresa de

transporte, el Tribunal reitera la aplicación del principio de proporcionalidad en relación con la gravedad de la infracción cuya valoración debe corresponder en cada caso al juez nacional.

## **4.2. SOBRE LOS PLANES DE RESIDUOS**

### **A. Sobre la naturaleza y el procedimiento de elaboración de los planes sectoriales de residuos**

En relación con la naturaleza y el procedimiento de elaboración de los planes de residuos se pronuncia el Tribunal Supremo, en STS de 22 de julio de 2015, recurso de casación RJ\2015\3608. En ella expresamente se declara la naturaleza jurídica de disposición administrativa de carácter general de un Plan Territorial Especial Supramunicipal sobre un Área de Tratamiento Centralizado de Residuos aprobado en la Comunidad Autónoma de Asturias. Además se le considera un instrumento de ordenación del territorio con una clara vocación urbanística que pretende planificar y diseñar de forma conjunta una parte del territorio que supera la demarcación municipal, y que afecta a infraestructuras, servicios y otros elementos de carácter claramente supramunicipal. Sin embargo el plan se declara nulo, y ello trae causa de que en su procedimiento de elaboración se ha infringido el art. 4, apartado e) del R.D.L. 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. En este precepto se establece con carácter general los derechos de los ciudadanos en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio, y, concretamente, se regula el derecho a la participación efectiva de todos ellos en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquier instrumento de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. Este derecho, como remarca, el TS, se materializa en la posibilidad de formular alegaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a que además la Administración de respuesta motivada a las mismas. Pues bien, en el referido supuesto la Administración omitió dar respuesta motivada, por lo que se considera que no se atuvo a los límites que enmarcan la actividad discrecional en que consiste la decisión sobre este planeamiento sectorial y que conducen a que asimismo pueda legitimarse democráticamente su contenido.

Atendiendo a lo dispuesto en la mencionada STS de 22 de julio de 2015, en la posterior STS de 15 de diciembre de 2015, JUR 2015/307, se acuerda la concurrencia de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de casación entablado frente a ella, puesto que la referida STS de 22 de julio confirmó la nulidad del acuerdo por el que se aprobó definitivamente el Plan Territorial Especial Supramunicipal Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias. Para ello recuerda lo que es jurisprudencia constante de ese tribunal, y es que las sentencias firmes, al margen de las

exigencias de la cosa juzgada, cuando anulan una disposición general, tienen efectos generales (art. 72.2 LRJCA), de manera que carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada; y, desde luego, resultaría nocivo para la seguridad jurídica contradecir o alterar lo ya declarado por sentencia firme.

### **B. Sobre la ausencia en los planes de criterios precisos para la localización de las instalaciones de gestión de residuos**

En relación con la omisión en los planes de residuos de la suficiente previsión de los emplazamientos concretos de las instalaciones de gestión de residuos o incluso cuando no contengan criterios precisos para localizar dichos emplazamientos se han pronunciado diversas sentencias de los tribunales. Así en la STS de 16 de enero de 2015, RJ 2015 se declara nulo el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra en la medida en el que en él no se integran las determinaciones que han de establecerse, conforme al art. 5 Ley 10/1998, de Residuos, sobre los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos. Este precepto ya había sido objeto de interpretación por el TS (cabe citar en este sentido las SSTS de 18 de octubre de 2011 que enjuició el Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla León 2006-2010 y asimismo las Sentencias de 6 de junio de (RC 4908/2007)(sic) y de 17 de octubre de 2014). En este punto se consideran, a juicio de la STS de 16 de enero de 2015, insuficientes los mapas de potenciales ubicaciones a los que se hace referencia en el Plan navarro, porque no se alcanza con ello a señalar ni el emplazamiento concreto de los lugares de eliminación de los residuos ni los criterios de localización empleados. Lo mismo sucede en el caso del que conoce la STSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de mayo de 2015, JUR 2015/201316, que anula parcialmente por el mismo motivo el Decreto del Consell 81/2013, de 21 de junio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.

### **C. Sobre la dependencia de las autorizaciones de instalación de infraestructuras de gestión de residuos de los planes de residuos**

El otorgamiento de una autorización para instalar una infraestructura de gestión de residuos está supeditado totalmente a que la localización de dicha infraestructura esté prevista en el planeamiento sectorial aprobado en materia de residuos.

Así se desprende de la STS de 3 de marzo de 2015, RJ 2015/1923, que sigue en este sentido a la STS de 6 de junio de 2014, RJ 2014, 3603 dictada por la misma Sala y Sección, (a la que se hizo ya referencia en el OPAM de 2014, en el epígrafe 3.2.C del capítulo sobre **Residuos**:

*controversias en torno a la implantación de los sistemas de gestión y aclaraciones relativas a los impuestos autonómicos sobre la actividad de vertido de residuos.*). La clave de la nueva sentencia de 2015, en la que se declara legal la denegación de una solicitud de autorización de gestión de residuos relativa a la realización de cambios estructurales en instalaciones de gestión ya existentes, consiste fundamentalmente en poner de relieve que el otorgamiento de autorizaciones requiere la previa existencia de planes que establezcan los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación y que esto no se ha producido en el caso enjuiciado, en el que, como se puso de manifiesto en la citada STS del año 2014, se había declarado la nulidad del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2.006-2.010.

Asimismo la STS pone de manifiesto que no cabe la solución urgente y excepcional que arbitra la jurisprudencia europea (ejemplo de ello la STJCE de 1 de abril de 2004, asuntos acumulados C-53/02 y C-217/02), que permite excepcionalmente otorgar autorizaciones singulares de explotación relativas a infraestructuras de gestión de residuos en los casos en los que un Estado miembro no haya adoptado en el plazo señalado uno o varios planes de gestión relativos a los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de residuos. Conforme a esa jurisprudencia europea no se impide en todos los casos el otorgamiento de ese tipo de autorizaciones, incluso aunque no haya planes previos aprobados, siempre que se trate de casos excepcionales, y ello con la finalidad de que el Estado incumplidor no entorpezca todavía más el cumplimiento de los objetivos de las Directivas comunitarias. Entiende el Tribunal Supremo que en los casos por él enjuiciados se ha de excluir hacer uso de esa solución excepcional pues considera que no se encuentra en el caso de que el Estado español se haya retrasado en la adopción de planes de residuos ni que haya incumplido con los demás desarrollos legislativos y ejecutivos que exige el Derecho europeo.

A la misma constatación se llega en el caso del que conoce la STSJ de Islas Baleares de 25 de marzo de 2015, RJCA 2015/586, en la que se declara la legalidad del acuerdo administrativo por el que se deniega una autorización para proceder a la instalación de una nueva planta de tratamiento de residuos voluminosos en el municipio de Alaior de la isla de Menorca, por cuanto el Plan Director sectorial no había previsto una localización adicional a las dos ya existentes. Reconoce en la sentencia el tribunal, lo que es objeto de especial interés, que las disposiciones del plan implican una limitación a la libertad empresarial, puesto que estos planes pueden establecer restricciones que impidan la libre ubicación – en número y en espacio – de plantas de tratamiento de residuos. Las limitaciones a las

libertades económicas se producen aunque se trate de una actividad liberalizada para todos aquellos operadores de la gestión de los residuos, y ello a pesar de que no se hubiera establecido un servicio público en régimen de monopolio o concesión. Precisa la sentencia que la limitación a la libertad económica no se produce por el plan (esto es en la necesidad de ordenación territorial) sino acaso eventualmente en el mecanismo jurídico por el cual se restringe el acceso a la condición de operador de residuos en las instalaciones ya existentes, y si fuera el caso, esto es lo que debería impugnarse.

### **4.3. CONFLICTOS SOBRE COMPETENCIAS LOCALES**

#### **A. Restricciones impuestas a la libertad de empresa por los municipios: la obligación de entregar los residuos urbanos a los sistemas municipales de gestión (art. 12.5.c) LRSC**

La gestión de residuos urbanos, de acuerdo con la Ley 10/1998, de residuos era objeto de un servicio de prestación obligatoria por los municipios y de recepción asimismo necesaria por los productores de los residuos.

Este régimen forzoso de recepción y de prestación del servicio por los municipios ha sido alterado por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que regula, como regla general, que la gestión de los residuos sea un deber que recae sobre el productor de los mismos, quien puede efectuarlo bien por sí mismo, bien encargarlo a una persona o entidad privada o registrada, o bien entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida para su posterior tratamiento. Asimismo y en relación el productor de residuos comerciales no peligrosos debe acreditar ante la entidad local competente la correcta gestión de los mismos o puede acogerse al sistema público de gestión de los mismos, de forma voluntaria cuando este sistema esté implantado, todo ello de acuerdo con el artículo 17 de la citada Ley. Como excepción a este régimen se permite en algunos casos, - además del de las basuras ordinarias, en los supuestos de los residuos comerciales no peligrosos y domésticos industriales - la imposición por Ordenanza de la entrega forzosa de los residuos a los sistemas públicos municipales de gestión (art. 12.5.c) y art 17.3 LRSC).

La jurisprudencia se ha pronunciado en relación con este tipo de obligaciones por cuanto su imposición a través de las correspondientes normas locales ha sido recurrida en vía judicial por sus destinatarios. Para entender estos conflictos hay que enmarcar la cuestión. Por ello hay que recordar que la obligación de que ciertos productores de residuos urbanos

entreguen exclusivamente sus desechos a estos sistemas municipales de tratamiento puede considerarse una medida restrictiva de las libertades económicas de circulación de mercancías y de servicios garantizadas en el TFUE, que aunque admisible conforme al derecho nacional y europeo, no ha dejado de suscitar controversias. Así, por ejemplo, en Alemania también han tenido lugar numerosos litigios entre municipios y los operadores económicos dedicados a la gestión de residuos, conocido como la „Guerra del papel usado“. Se relata en REIMER, F., ORTEGA BERNARDO, J. “Alemania: los últimos cambios en el sector de los residuos y en el modelo energético de la federación”. *Observatorio de políticas ambientales*. 2013, pp. 137-152. En nuestro caso y durante el último año los Tribunales superiores de Justicia de distintas Comunidades Autónomas – en Baleares se contabilizan hasta cuatro pronunciamientos: SSTSJ de 10 de junio, RJCA 2015/797, de 30 de junio, JUR 2015/176438, de 17 de junio, JUR 2015/176171, de 7 de julio de 2015, Rec. 266/2014, y en Andalucía también se dicta en el mismo sentido la STJ de Andalucía de 30 de junio de 2015, Rec. 726/2013 – han procedido a anular los preceptos de las respectivas Ordenanzas que regulan este tipo de entrega forzosa de residuos a los sistemas públicos cuando dichas medidas se adoptan sin contar con una motivación específica basada en razones de mayor eficiencia y eficacia como exige el vigente art.12.5.c) de la LRSC. Este precepto requiere concretamente que la imposición de la entrega obligatoria de los desechos al sistema público local resulte justificada por razones de mayor eficiencia y eficacia – económica y ambiental - en la gestión de los residuos. Esta jurisprudencia se encuentra en la línea de lo ya afirmado por la STSJ del País Vasco de 19 de marzo de 2014, RJ 640, que anuló una decisión municipal en este sentido por considerar que no probaba suficientemente las razones que alegaba de eficiencia y eficacia en la gestión.

### **B. Sobre la realización de obras de las Corporaciones locales para instalación de contenedores subterráneos de recogida de residuos**

No se cuestionar la competencia del Ayuntamiento para la gestión de los residuos sólidos ni tampoco, por tanto, para decidir donde se deben colocar los contenedores de estos residuos. No obstante, sí se considera que las obras necesarias para la instalación de contenedores subterráneos deben decidirse antes de su realización mediante la tramitación de un procedimiento en el que se dé audiencia a los vecinos, cerca de cuyas viviendas se va a realizar estas instalaciones. De ello trata la STSJ de Aragón de 23 de febrero de 2015, JUR 2015/144663, que considera que se ha incurrido en vía de hecho en la medida que no se ha seguido a la hora de adoptar el acuerdo administrativo por parte del municipio de un

procedimiento administrativo previo exigible con audiencia a los interesados y/o trámite de información pública para llegar a acordar la realización de las referidas instalaciones.

### **C. Sobre las asunción del servicio de tratamiento de residuos por otras Administraciones supramunicipales**

En la STSJ de Valencia de 30 de abril de 2015, RJCA 2015/728 se pone de manifiesto que no se vulnera la competencia municipal cuando el Plan integral de residuos aprobado por la Comunidad Autónoma determina que se individualice la tasa municipal de recogida y transporte de residuos y que no se asocie al servicio de valorización y eliminación de residuos de ámbito supramunicipal. Esto se exige exclusivamente para el caso de que éste servicio lo presten los consorcios u otras administraciones o asociaciones de administraciones diferentes a la municipal en las que ella se integre. Se considera además que una previsión de este tipo no infringe el principio de autonomía financiera de las Entidades locales ni su potestad tributaria (art. 142 CE).

Muy interesante resulta en relación con la asunción por la Diputación provincial de las competencias locales lo declarado en la STSJ de Andalucía de 14 de septiembre de 2015, JUR 2015/261970. En este caso el tribunal de Andalucía, atendiendo a la legislación de régimen local entonces vigente, tanto estatal y autonómica (art. 26 LRBRL y 10 LAUA), y teniendo en cuenta que aún no había entrado en vigor la LRSAL (Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), declara que el servicio consistente en el tratamiento de residuos sólidos urbanos es un servicio básico y propio de los Ayuntamientos que, por lo tanto, resulta de prestación obligatoria salvo que por la insuficiencia o incapacidad municipal para prestarlo, lo asuma la Diputación por solicitud municipal a través de una encomienda de gestión o sin solicitud siempre que concurra un requerimiento previo de la Administración provincial al municipio. Además, como también se desprende expresamente de la referida sentencia, aún en los casos en que en que por necesidad de prestación del servicio referido, la Diputación vaya a asumirlo (previo requerimiento al municipio), la Ley no prevé de manera expresa que a resultas de ello, la potestad tributaria para establecer la tasa con que financiar la prestación de dicho servicio pase a ser competencia de la Diputación Provincial.

#### **4.4. SOBRE LAS AUTORIZACIONES OTORGADAS A LOS GESTORES DE RESIDUOS Y A LOS SIG**

##### **A. Conflictos sobre las condiciones a las que se someten las autorizaciones de los SIG**

En este ámbito cabe citar el supuesto del que conoce la STSJ de Baleares de 25 de marzo, RJCA/2015/551, en la que se resuelve sobre la impugnación por parte de un SIG de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos de las condiciones de la autorización para ejercer como tal, otorgada por la Comunidad Autónoma. En concreto se impugna la prohibición de trasladar los residuos para su gestión fuera del territorio insular, de modo que no pueden ser tratados por el concesionario de los residuos que opera en la isla. En este punto y a juicio del tribunal, no hay ninguna justificación en la legislación de residuos vigente, ni en el plan sectorial aprobado con la finalidad de ordenar y programar la adecuada gestión de los residuos que justifique dicha limitación. Ahora bien, reconoce el TSJ de Baleares que el principio de proximidad orienta la gestión de los residuos y conduce a dicho objetivo pero no supone una regla que lo imponga expresamente. Concretamente se reconoce que a esa finalidad de evitar el transporte de residuos respondería la aprobación del Plan director sectorial para la gestión de los residuos de construcción-demolición, voluminosos y neumáticos fuera de uso de la Isla de Mallorca (BOIB nº 141, de 23 de noviembre de 2002), el cual ubica en el territorio las instalaciones oportunas, de acuerdo con el principio de proximidad, configurando la gestión de estos residuos como un servicio público insular, de modo que el transportista la obligación de entregar los residuos en las plantas de tratamiento gestionadas por el Consell de Mallorca. Pero ello no significa que todos los residuos sean gestionados en exclusiva por ese servicio público.

En la misma sentencia se anula asimismo la obligación impuesta por la Comunidad Autónoma de financiar los costes derivados de la gestión de estos residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos antes de que entrara en funcionamiento el sistema privado de gestión. Pues aunque se reconoce que la legislación obliga a los particulares organizados en un SIG a cargar con los costes de financiación, la misma no se puede imponer retroactivamente sin que el sistema haya sido autorizado y haya entrado por ello en funcionamiento. Sigue aquí el tribunal la sentencia (Nº 350 de 19 de junio de 2014, en Rca. 299/2012)\_sobre idéntica controversia. Y asimismo se cita la doctrina sentada por sentencias precedentes recaídas en asuntos similares –así las dictadas, por el TSJ de Navarra Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 11-6-2008, nº 296/2008, rec. 475/2007; TSJ de Asturias Sala de lo Contencioso - Administrativo sec. 1ª,

S 6-6-2012, nº 649/2012, rec. 209/2010 y; TSJ de Asturias Sala de lo Contencioso - Administrativo, sec. 1ª, S 2-7-2012, nº 775/2012, rec. 210/2010, a excepción del supuesto del que conoce Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, en la sentencia 18-3-2009, nº 302/2009, rec. 4516/2007 -

Cuestiones semejantes aborda también la STSJ de Andalucía de 26 de marzo de 2015, JUR 2015/207196, en la que se impugnan las condiciones a las que se sometía la autorización otorgada por la Comunidad Autónoma a la Asociación de fabricantes de lámparas para poder actuar como Sistema colectivo de gestión de residuos (SIG) en el ámbito de los residuos eléctricos y electrónicos. Diversas condiciones, aunque no todas, resultan anuladas por el TSJ de Andalucía. La anulación se fundamenta bien en que dichas condiciones se basan en preceptos del Reglamento andaluz de residuos previamente anulados por otras sentencias anteriores del mismo TSJ, recientemente recaídas (al respecto *Vid. supra* epígrafe 2.3.A), bien porque se imponen obligaciones contrarias a la legislación vigente, como la que les exige cumplir con todos los objetivos de reducción, reciclado y valorización de RAEE. A este respecto el Tribunal aclara que ésta no es una obligación que dicha norma imponga a los SIG como resultado concreto de su exclusiva gestión, sino como objetivos que se fijan para su cumplimiento conjunto por todos los agentes responsables.

#### **B. Condiciones a las que se someten las autorizaciones de los gestores de residuos**

Como pone de relieve la STSJ de 20 de marzo de 2015 de la Comunidad valenciana, JUR 2015/144663, las autorizaciones para realizar operaciones de gestión de residuos con destino a ser eliminados en vertedero resultan supeditadas al otorgamiento previo de una autorización ambiental integrada de la instalación, esto es, a que se encuentre autorizada la apertura y funcionamiento del vertedero.

Resulta un supuesto asimismo curioso aquel del que conoce la STS de 29 de abril de 2015, RJ 2015/2826, en el que se impugna por parte de un gestor de residuos una comunicación de la Comunidad Autónoma en la que se ha interpretado una de las cláusulas de las condiciones incluidas en una autorización previamente otorgada. El TSJ que conoció del asunto en primera instancia dio razón a la Administración y consideró la referida comunicación como un acto de trámite inimpugnable. Ahora el TS declara sin embargo que el acto es impugnabile porque en él se determinan que los residuos que el gestor ha de tratar en territorio de la Comunidad Autónoma han de alcanzar el 70 % de los residuos efectivamente tratados por dicho

gestor, cuando en el previo clausulado de la autorización el valor del 100 por ciento no se refería expresamente con precisión a los desechos realmente tratados por el gestor autorizado.

#### **4.5. GESTIÓN DE RESIDUOS Y SANCIONES**

En materia de infracciones a la legislación de gestión de residuos resulta relevante el caso enjuiciado por la STSJ de Valencia de 15 de julio de 2015, JUR 2015/220897, en el que se declara a legalidad de una sanción impuesta a una actividad que genera residuos peligrosos sin contar con la preceptiva autorización para ello. O a sentencia del Juzgado Central de Barcelona de 14 de septiembre en la que se reduce la sanción que se impone como consecuencia de la infracción cometida consistente en el abandono de residuos sin la correspondiente autorización administración. La reducción que acoge la sentencia se explica por la falta de prueba exacta sobre la cantidad de residuos que fueron indebidamente abandonados.

No obstante, al tratarse el sector de la gestión los residuos de un ámbito propio del Derecho económico, las sanciones a las empresas que operan en él, también pueden traer causa en la vulneración de la legislación protectora de las reglas de mercado, entre otras, la dictada en materia de defensa de la competencia. Prueba de ello es la reciente STS de 11 de septiembre de 2015, JUR 2015/213738, con la que se declara conforme a derecho la sanción impuesta a una empresa que participó en un acuerdo colusorio con varias empresas de gestión de residuos sanitarios para repartirse el mercado de los clientes públicos en este sector.

#### **4.6. INSTALACIONES EN MATERIA DE RESIDUOS**

La ubicación de las instalaciones de gestión de residuos es frecuentemente un asunto controvertido. En el último año se refieren a esta materia la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2015, SAN 4167/2015, en un asunto relacionado con la localización de una instalación de gestión de residuos en un terreno integrado en el dominio público marítimo-terrestre. En concreto, la Audiencia se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra la resolución dictada por el Director General de Costas, por la que se otorga a Astilleros de Santander, S.A. autorización para la instalación en terrenos demaniales de un centro de tratamiento de residuos oleosos y transferencia de residuos nocivos líquidos, cuya capacidad es superior a las necesidades de un astillero. El tribunal atiende a la naturaleza de la instalación de tratamiento de residuos y llega a la conclusión de que no se ha justificado razonablemente que no existiera otro lugar ajeno al demanio que fuera apto

para ejecutar la instalación. La declaración de nulidad se basa en que no se trata únicamente de una instalación para el control de los residuos del astillero sino que, a través de la resolución impugnada se permite que se trasladen residuos procedentes de industrias situadas en las proximidades de la instalación, a lo que añade el riesgo que para el medio ambiente entraña esta ubicación por su proximidad al mar. Se aduce asimismo que estas circunstancias no han sido además suficientemente valoradas por la Administración, que en la correspondiente evaluación de impacto ambiental, no ha tenido debidamente en cuenta otras soluciones alternativas al emplazamiento finalmente autorizado. Todo ello conduce a la clausura de la planta de tratamiento y gestión de residuos autorizada.

#### **4.7. MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD VULNERADA: RETIRADA DE RESIDUOS Y LIMPIEZA DE SUELOS**

Para proceder a la retirada de vertidos y de abandono de residuos el ordenamiento jurídico arbitra ciertos mecanismos, pero como pone de manifiesto la STSJ de 30 de abril de 2015, JUR 2015/168947, es necesario identificar con suficientes pruebas al autor del vertido, porque de lo contrario el requerimiento realizado a una empresa para que realice tareas de retirada de residuos resulta declarado contrario a derecho.

### **5. BIBLIOGRAFÍA**

CONDE ANTEQUERA, J. “Residuos y energía”. En TORRES LÓPEZ, A., CONDE ANTEQUERA, J. (Coords.) (2015) *Administración local y energías renovables*

- “El régimen jurídico-administrativo del aprovechamiento energético de los residuos”. GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.). Estudios jurídicos hispano-jusos de los servicios en red: (energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos).

GRÍÑO PIRÓ, J. (2015) “La economía circular: un reto para el reciclado y valorización de los residuos municipales.” *RETEMA: Revista técnica de medio ambiente* núm. 28.

LOZANO CUTANDA, B.; POVEDA GÓMEZ, P.; LÓPEZ TORRALBA, P. “Real Decreto 710/2015, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008 sobre pilas y acumuladores y la gestión

ambiental de sus residuos: principales novedades”. *Diario La Ley*, n. 8611, 2015.

PALOMINO, E. (2015) “El Real Decreto sobre residuos electrónicos: una buena oportunidad para el sector”, *RETEMA: Revista técnica de medio ambiente*, núm. 28.

- “Análisis y novedades del nuevo Real Decreto de traslado de residuos”. *RETEMA: Revista técnica de medio ambiente*, núm. 28.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.M<sup>a</sup>. “La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica”. *Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 31 (mayo-agosto).

SERRANO PAREDES, O. (2015), Nuevo régimen de los traslados de residuos en el interior del Estado: análisis de las principales cuestiones, *Actualidad Jurídica Ambiental*, N<sup>o</sup>. 4 (Junio), 2015, págs. 1-24.

- (2015) “El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: comentario al art. 12.5.c) de la Ley 22/2011 *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 31 (mayo-agosto).