

Residuos: aceleración de cambios y de progreso, mantenimiento de las controversias

Julia Ortega Bernardo

SUMARIO: 1. NOVEDADES NORMATIVAS Y DE PRÁCTICA ADMINISTRATIVA. 1.1. Nivel europeo. 1.2. Nivel estatal. 1.3. Nivel autonómico. 2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES. 2.1. Nivel europeo. 2.2. Nivel estatal. 2.2.1 Cuestiones competenciales. Competencia autonómica y no estatal para acreditar las entidades colaboradoras encargadas de la inspección y vigilancia de vertederos. 2.2.2 Cuestiones sustantivas: alcance del concepto de traslado de residuos. 2.3. Nivel autonómico .2.3.1. Cuestiones competenciales. A) Competencias estatales en relación con los objetivos de responsabilidad ampliada del productor. B) competencia para excluir el requisito de autorización previa en ciertas operaciones de tratamiento de residuos. 2.3.2. Cuestiones relativas a la condición de residuo. 2.3.3. Cuestiones relativas al planeamiento de residuos. 2.3.4 sobre los traslados de residuos entre comunidades autónomas. 2.3.5. Cuestiones relativas a las instalaciones de residuos. A) Sobre la influencia de las decisiones de ubicación de las infraestructuras de residuos en el marco de la contratación pública. B) Sobre los controles para instalación de un vertedero. C) sobre los controles en la explotación de un vertedero. D) Sobre el sellado de un vertedero. 2.3.6. Cuestiones relativas a los sistemas integrados de gestión. A) No cabe modificación de las condiciones de la autorización a un sistema integrado de gestión sin audiencia. b) Corresponde a la concesionaria los beneficios que se obtienen con la valorización de los residuos objeto del contrato de gestión de servicios de recogida y tratamiento. c) No cabe obligar a un sistema integrado de gestión a financiar campañas de sensibilización sobre gestión de residuos. 2.3.7. Imposición de sanciones. A) sanciones por el desarrollo de actividades sin la autorización correspondiente o por incumplimiento

de la misma. A) Sanciones impuestas por la CNMC. 2.3.8 Otras medidas no sancionadoras. 2.4. Nivel local. 2.4.1. Competencias municipales. A) Subrogación provincial de servicios municipales. B) Sobre la atribución de competencias a los municipios en el ámbito de las instalaciones de compostaje. c) Problemas derivados del sistema colectivo de gestión de residuos domésticos promovido en Galicia con la entidad SOGAMA. 2.4.2. Vulneración de derechos fundamentales por un ayuntamiento al no proporcionar información a concejal sobre servicio de limpieza municipal. 2.4.3. Residuos y ordenanzas locales. A) Obligación dispuesta por ordenanza de adhesión de la gestión de residuos no domésticos al servicio público local. B) Invalidez de la asignación por ordenanza de la potestad de inspección a personal no funcionario. C) Nulidad de ordenanzas fiscales que regulan la tasa por recogida de residuos domésticos por insuficiencias de la memoria económica.

RESUMEN: En este ámbito de la protección ambiental se advierte un reforzamiento de los objetivos de reducción de la producción de residuos y de reciclado. Como se sabe, estos objetivos son inherentes a los fines de la economía circular derivados del paquete de medidas de la Unión Europea. Este nuevo impulso del sector tiene claras consecuencias; una de ellas es que el marco regulatorio europeo ha sufrido reformas de gran trascendencia en los últimos años. Una parte de ellas aún está pendiente de transposición en el ordenamiento interno español. En relación con la práctica en materia de gestión de residuos un reciente informe de la Comisión Nacional de la Competencia avisa de un claro déficit a la hora de permitir que las autorizaciones autonómicas de los Sistemas integrados de Gestión desplieguen eficacia en todo el territorio nacional. Este problema está causado por la falta de desarrollo reglamentario estatal de la ley de residuos con respecto a cierto tipo de desechos. Por otro lado, hay una proliferación de nuevos planes autonómicos de residuos y a la revisión de los ya existentes. Esto último es consecuencia de los requerimientos procedentes de la Comisión europea, que han llegado incluso a ser objeto de recursos en sede jurisdiccional. Asimismo, en relación con la práctica en materia de gestión de residuos, las controversias no solo no se han rebajado en los últimos años, sino que se han incrementado. Al margen de conflictos sociales, los numerosos litigios en este ámbito pueden deberse al amplio y complejo conjunto de instrumentos jurídicos propios de este sector. Se cuenta en este ámbito con instrumentos en el plano normativo, con instrumentos de planeamiento y otros de mera ejecución administrativa. Esta conflictividad lleva a plantearse si resulta suficientemente bien conocido este instrumental jurídico. También cabe preguntarse si los problemas surgen por una cuestión de diseño, de si está bien definido el engranaje de este sector en el sistema de fuentes, o su articulación con el esquema administrativo de distribución de competencias, así como su compenetración con otros niveles de regulación urbanística y medioambiental.

ABSTRACT: In this area of environmental protection, there is a strengthening of the objectives of reducing waste production and recycling. As is known, these objectives are inherent in the purposes of the circular economy derived from the Package of Measures of the European Union. This new impetus in the sector has clear consequences; one of them is that the European regulatory framework has undergone major reforms in recent years. Some of them is still pending transposition into Spanish law. In relation to the waste management practice, a recent report by the National Competition Commission warns of a clear deficit to allow the autonomous authorisations of the Integrated Management Systems to be effective throughout the all country. This problem is due by the lack of state regulatory development of the waste law with respect to certain types of waste. On the other hand, there is a proliferation of new autonomous waste plans and the revision of existing ones. This is the result of requests from the European Commission, which have even become the subject of legal proceedings before the European courts. Apart from social problems, the numerous disputes in this area may be due to the extensive and complex set of legal instruments specific to this sector. In this area, there are instruments at the normative level, with instruments for planning and purely administrative ones. This conflict raises the question of whether this legal instrument is sufficiently well known. It may also be asked, whether the problems arise from a question of design, whether the linkage of this sector in the normative system is well defined, or its linkage with the administrative scheme for the distribution of responsibilities, and its interpenetration with other levels of urban and environmental regulation.

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. NOVEDADES NORMATIVAS Y DE PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

1.1. NIVEL EUROPEO

En el ámbito de la normativa de la Unión europea nos encontramos con modificaciones de especial relevancia. El cambio más importante es el que tiene lugar con la modificación de la Directiva marco 2008/98/CE, sobre residuos, a través de la Directiva 2018/851/UE, de 30 de mayo. Esta reforma

de la normativa europea de residuos es un intento decidido por promover los principios de la economía circular, mejorar el uso de la energía renovable, aumentar la eficiencia energética, reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados y crear nuevas oportunidades económicas. Ya en su momento, la Comisión Europea (CE) llegó a un acuerdo el 18 de diciembre de 2017 con representantes del Parlamento Europeo sobre medidas legislativas que habrían de adoptarse en este ámbito de los residuos, y que se plasmarían en nuevas directivas de modificación o sustitución de las anteriores. A través de esta transformación del marco normativo se pretenden articular nuevos regímenes de responsabilidad ampliada del productor que incorporan el objetivo principal que vertebra este cambio, que no es otro que el de contribuir a la prevención de residuos. Este objetivo, que coincide con el primero en la jerarquía de los principios en materia de residuos, resulta ser, de nuevo, la principal meta que se quiere impulsar en esta etapa, junto con otros objetivos igualmente ambiciosos en relación con la reutilización y el reciclaje de desechos. Para ello se impone a los Estados miembros que refuercen los modelos de producción y consumo sostenible a través del fomento del diseño, fabricación y uso de productos eficientes en el uso de recursos, a fin de que sean duraderos, reparables y reutilizables. De modo específico, también se trata de disminuir la generación de residuos alimentarios siguiendo los objetivos de Naciones Unidas para reducirlos *per cápita* a escala mundial, con especial hincapié en el plano de la venta minorista y de los consumidores, de modo que se puedan reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030.

En la misma línea que en la reforma de la Directiva marco en materia de residuos, se aprueba la Directiva 2018/852/UE, de 30 de mayo, que modifica por su parte la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (la cual ya había sido reformada con anterioridad otras seis veces). Resulta asimismo de especial importancia la Directiva 2019/904/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, derivada igualmente del Plan de Acción comunitario y de su Estrategia Europea para el Plástico en una economía circular. También se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, por medio de la Directiva 2018/851/UE, de 30 de mayo. Y de forma más específica, a través de la aprobación de la Directiva 2018/849/UE, de 30 de mayo, se modifican las Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE, sobre las pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

1.2. NIVEL ESTATAL

A raíz de los importantes cambios normativos que se han incorporado en el Derecho europeo, en el ordenamiento jurídico interno se ha iniciado un proceso de reforma de la legislación sobre gestión de residuos que está a punto de culminar con la elaboración de un nuevo texto legal. La reforma normativa en este ámbito parte del convencimiento, en la actualidad muy extendido, de que el aprovechamiento de los residuos es manifiestamente mejorable tanto a nivel europeo como nacional. La nueva norma en proceso de tramitación parlamentaria (remitida por el Gobierno a las Cortes el 18 de mayo de 2021)¹, que sustituirá a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno la normativa marco de la UE en materia de residuos a la que se ha hecho ya referencia: la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, *supra* citada. Con la nueva ley se establecerá un nuevo sistema general de referencia para la gestión de residuos que vendrá a reforzar y sentar las bases de una economía circular, la cual tiene su base en la prevención de residuos y su reciclaje, e incluye específicamente medidas concretas para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas.

Resulta igualmente de especial interés hacer referencia a las normas reglamentarias aprobadas por el Gobierno en materia de residuos, que ponen de manifiesto el proceso de modernización y reforma al que está siendo sometido este sector del ordenamiento jurídico. Así, cronológicamente podemos mencionar las siguientes regulaciones gubernativas:

En primer lugar, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico, por el que se crea el Registro de Productores de residuos. Poco tiempo después se aprueba el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, que regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, que deroga el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, hasta ahora vigente y que tiene por objeto mejorar la trazabilidad y el control previo en los traslados de residuos, estableciendo un procedimiento electrónico para el régimen de traslados de residuos entre Comunidades. El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y que transpone la reciente regulación europea sobre vertido de residuos, realizada por medio de la Directiva 2018/851/UE, de 30 de mayo. Esta directiva incluye objetivos más ambiciosos de reducción del vertido de los residuos municipales, y la prohibición de vertido de determinados tipos de residuos. Con un carácter

¹ El texto está disponible en el siguiente [enlace](#).

transversal propone además la utilización de los instrumentos económicos para facilitar el cambio hacia una economía más circular. Por último, de gran relevancia asimismo resulta el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de residuos y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Estas dos modificaciones resultan de la incorporación de la citada Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. A través de esta reforma se procede a la adopción de las medidas necesarias que permiten garantizar la aplicación práctica del orden de prioridades de la jerarquía de residuos. Mediante ella también se impone que se usen las normas más recientes adoptadas por la Comisión y la metodología complementaria desarrollada con el fin de garantizar la comunicación fiable de datos relativos a la gestión de residuos, dado que ello es primordial para una aplicación eficiente de las normas sobre gestión de residuos y para garantizar la comparabilidad de datos entre Estados miembros.

1.3. NIVEL AUTONÓMICO

En varias Comunidades Autónomas se ha adoptado legislación sin esperar a la transposición estatal de la Directiva 2018 marco en materia de gestión de residuos. Así en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares se ha aprobado la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados. Atendiendo a la insularidad del archipiélago y a que algunos de sus territorios son de especial protección ambiental, se han establecido medidas singulares que buscan potenciar el objetivo de la disminución de la generación de desechos. Lo mismo ha sucedido en Galicia, con la Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados.

Asimismo, en la Comunidad de Navarra se ha aprobado la Ley 14/2018, Foral de Residuos y su Fiscalidad. Ésta es, curiosamente, una de las medidas que se preveían para la consecución de los objetivos del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, con el cual se ha dado impulso a medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos que incentivan avances en materia de economía circular y de lucha contra el cambio climático. Esta norma fue impugnada por el Estado y en STC 100/2020, de 22 de julio, se ha declarado su constitucionalidad a pesar de que en ella se establecían límites más estrictos que los previstos en la legislación estatal con respecto a la utilización de bolsas de plástico (de hecho, se prohibía su distribución gratuita y se fijaba un precio mínimo de venta). La sentencia del TC consideró que se trataba de un ejercicio de la competencia autonómica para intensificar la protección ambiental con base en el art. 149.1.23ª CE, que no resulta contrario a la legislación básica estatal. Desde el punto de vista sustantivo esta nueva legislación navarra quiere disponer de nuevos

incentivos y penalizaciones en relación con la calidad y cantidad de materia orgánica recogida selectivamente; promover la universalización de la recogida selectiva de biorresiduos, e incentivar la recogida selectiva de calidad, en detrimento de la incineración y, por último, del vertido de residuos. Desde el punto de vista organizativo, se articulan dos organismos. En primer lugar, se constituye el Ente Público de Residuos de Navarra, que sirve para la coordinación autonómica de la gestión y prestación de servicios que, en materia de residuos, son competencia de las entidades locales. La vinculación al Ente público es voluntaria para las entidades locales navarras, aunque se fomenta la adhesión de los municipios en el mismo, concediendo preferencia a los que se integren en el otorgamiento de subvenciones, convenios u otros beneficios autonómicos. Al mismo tiempo, se crea la Oficina de prevención de residuos, dependiente de la Administración de la Comunidad Foral, cuya finalidad es el cumplimiento de los objetivos de prevención e impulso de la economía circular establecidos en el Plan de Residuos autonómico. En cuanto a las medidas económicas, en la norma foral se adoptan las siguientes: se crea el impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos, se disponen garantías financieras de las instalaciones y actividades en relación con los residuos, y se regula el Fondo de residuos de Navarra.

En la Comunidad valenciana, se aprueba el Decreto Ley 13/2020, de 7 de agosto, por el que se procede a la Declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente. La declaración se justifica, a juicio del legislador valenciano, en razones de eficiencia dado el carácter supralocal de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos en la vía pública y redes de ecoparques. El carácter supralocal se pone de manifiesto porque, en la práctica, ha sido la Comunidad valenciana quien ha efectuado esas operaciones desde que se implantó la recogida selectiva de envases ligeros y residuos de envases.

En cuanto a la planificación en materia de residuos, nos encontramos que existe también una gran dinamización en este ámbito, como consecuencia seguramente de las denuncias y requerimientos activados por la Comisión europea desde 2016 (al respecto *vid. infra 2.1*). Así, desde esa fecha en adelante numerosas Comunidades han adaptado o aprobado sus planes de residuos. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en la que se aprueba el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña por Real Decreto núm. 210/2018, de 6 de abril. También en la misma fecha en esa Comunidad se adopta un plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales por Real Decreto 209/2018. Asimismo, es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la que se aprobó su Plan Integrado de gestión de

residuos mediante el Decreto 78/2016, de 20 de diciembre de 2016. De forma similar sucede en Valencia, Comunidad en la que se aprueba la revisión del Plan integral de residuos por Decreto núm. 55/2019, de 5 de abril. Recientemente también se aprobó el Plan Integral de Residuos de Andalucía, por Decreto núm. 131/2021, de 6 de abril. Por último, lo mismo ha ocurrido en Canarias, en donde se aprueba el Plan Integral de Residuos de Canarias 2021-2027, por Decreto núm. 160/2021, de 30 de diciembre.

En relación con la planificación de la gestión de los residuos peligrosos, es en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, también se aprobó el Plan Director Sectorial de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de las Illes Balears por Decreto núm. 14/2020, de 8 de abril.

Por otro lado, también es relevante señalar como en ciertas Comunidades Autónomas se aprueban ya ayudas, financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia subvencionado por la Unión Europea por los fondos NextGenerationEU. Así es, en Extremadura, por Decreto núm. 79/2021, de 30 de junio. También se crea un fondo destinado a la financiación de residuos en Navarra por Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio.

En el ámbito infralegal también puede dejarse reseñado que, a nivel estatal, se aprueban numerosas órdenes ministeriales con el fin de determinar cuándo determinados productos dejan de ser considerados residuos con arreglo a la legislación de residuos vigente y comienzan a considerarse productos. Así es en el caso del papel y cartón, de los aceites usados, o el fuel recuperado de determinado tipo deja de ser residuo para su uso como combustible en los buques.

Asimismo, es de destacar cómo se ha detectado en la práctica que no se está aplicando de forma generalizada el principio de eficacia nacional de la autorización autonómica (sistema de uno para todos) que cada sistema integrado de gestión de residuos— sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor – puede solicitar a la Administración de la Comunidad autónoma donde tenga previsto establecer su sede social. Esto se extrae del último informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (INFORME SOBRE EL PRINCIPIO DE EFICACIA NACIONAL EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN COLECTIVA DE RESIDUOS Expediente nº: PRO/CNMC/001/21) en el que valora muy positivamente que se haya dispuesto en la vigente Ley 22/2011, de residuos y de acuerdo con ella en el Plan nacional de residuos la referida eficacia nacional de las autorizaciones de los sistemas colectivos. Ahora bien, se pone en conocimiento que ésta no se aplica en todos los casos. La razón de ese déficit en su aplicación es que la Ley 22/2011 condiciona la eficacia nacional de esa autorización a su desarrollo reglamentario (art. 31.3), y diez años después, algunos flujos de residuos no cuentan todavía con el correspondiente desarrollo reglamentario.

En la actualidad existirían dos modelos en cuanto al alcance de la eficacia territorial de las autorizaciones: para los flujos de residuos cuya normativa de desarrollo ya se ha adaptado a la Ley 22/2011 - pilas, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y vehículos fuera de uso (VFU) -, las autorizaciones se conceden por una Comunidad autónoma y tienen alcance nacional; para los flujos de residuos cuya normativa de desarrollo no está adaptada - neumáticos fuera de uso, aceites usados y envases-, la normativa sectorial sigue exigiendo una autorización en cada comunidad autónoma donde pretende operar el sistema. Como señala el citado informe, la consecuencia de los efectos territoriales limitados de las autorizaciones es que ello supone en muchas ocasiones una barrera de entrada a nuevos operadores. De este modo se priva de los potenciales beneficios que tendría la competencia entre sistemas colectivos, que acarrearía efectos positivos no solo desde el punto de vista del coste de la gestión de los residuos, sino también desde el punto de vista de promover la consecución de los objetivos nacionales de transición ecológica y economía circular.

Flujo de residuos	Sistema colectivo de gestión	Ingresos 2018 (M €)
Envases	ECOVIDRIO (vidrio)	64,6
	ECOEMBES (envases ligeros y papel y cartón)	525,3
	SIGFITO (productos agrarios)	3,2
	SIGRE (medicamentos)	8,5
	AEVAE ² (productos fitosanitarios y fertilizantes)	Sin datos
Aceites usados	SIGAUS	16,9
	SIGPI ³	Sin datos
Neumáticos fuera de uso	TNU	12,5
	SIGNUS	27,8

Tabla 1. Relación de sistemas colectivos de gestión e ingresos recibidos (2018). Residuos sin desarrollo reglamentario adaptado a la Ley 22/2011. Fuente: CNMC. Expediente PRO/CNMC/001/21.

² AEVAE no aparece en la MAIN del APL, pero sí en la web del Ministerio.

³ SIGPI no aparece en la MAIN, pero sí en la web del Ministerio.

Flujo de residuos	Sistema colectivo de gestión	Ingresos 2018 (M €)
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)*	AMBILAMP	12,2
	ECOLUM	2,2
	ECOTIC	27,0
	ECOASIMELEC	7,8
	ECOFIMÁTICA	1,6
	ECOLEC	27,8
	ECORAEES	2,75*
	ERP	7,0

Tabla 2. Relación de sistemas colectivos de gestión e ingresos recibidos (2018). Residuos con desarrollo reglamentario adaptado a la Ley 22/2011. Fuente: CNMC. Expediente PRO/CNMC/001/21.

2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

2.1. NIVEL EUROPEO

En relación con la aplicación en España del Derecho europeo de residuos es muy relevante el dato de que la Comisión solicitara al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que declarase que el Reino de España había incurrido en incumplimiento de la Directiva “marco” de residuos, al no haber revisado los planes de gestión de residuos de determinadas Comunidades Autónomas ni haberla informado oficialmente de la revisión de tales planes. A raíz de ello, se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava), de 5 de diciembre de 2019, asunto C-642/18, por incumplimiento de la Directiva 2008/98/UE, marco de residuos, que inadmitió el recurso debido a una cuestión procedimental.

En realidad, los hechos que causan este recurso comenzaron en noviembre de 2016, momento en que la Comisión requirió a España por no haberle notificado la adopción o revisión de los planes de gestión de residuos de Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra y de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Tras la respuesta de España, con un primer envío de varios planes autonómicos y tras otro dictamen motivado, que asimismo dio lugar a un segundo envío de planes, la Comisión decidió desistir de su recurso por incumplimiento en relación con la mayor parte de las Comunidades Autónomas, a excepción de las de Islas Baleares y de Canarias.

Al margen de los problemas que plantea la gestión de residuos en nuestro país, a nivel general, en relación con la jurisprudencia europea resulta muy reseñable el dato de que la mayoría de los pronunciamientos en este ámbito se corresponden con litigios derivados de la aplicación de la normativa europea sobre traslado de residuos. Así, por ejemplo, en la STJUE (Sala Primera) de 14 marzo 2019, Caso Comisión Europea contra República checa; en la STJUE (Sala Quinta), de 23 mayo 2019, caso ReFood GmbH & Co. KG contra Landwirtschaftskammer Niedersachsen y en la STJUE (Sala Quinta), sentencia de 11 noviembre 2021, Caso Regione Veneto contra Plan Eco Srl, con intervención Futura Srl. La litigiosidad en este ámbito a nivel europeo seguramente sea la consecuencia lógica de la directa aplicación de la normativa europea reguladora de los traslados de residuos sin necesidad de transposición nacional interna, por lo que no ha lugar a conflictos jurisdiccionales previos, en el nivel de los tribunales nacionales. Por último, también resulta de interés la STSJUE de 28 de marzo de 2019, asunto C-60/18, en el que se interpreta la Directiva 2008/98/CE sobre residuos, en relación a la decisión sobre el fin de la condición de residuos. El asunto tiene lugar como consecuencia de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de Tallín (Estonia) en el marco de un litigio en relación a la adopción de decisiones de una Oficina ambiental que rechazó constatar el fin de la condición de residuo en relación a determinados lodos de depuración sometidos a un tratamiento de valorización. A nivel general, la sentencia declara que cuando ni la Unión Europea ni un Estado miembro hayan establecido criterios sobre el fin de la condición de residuo, habrá que estar a lo que se decida caso por caso, en función de la jurisprudencia dictada sobre esta materia.

2.2. NIVEL ESTATAL

2.2.1. Cuestiones competenciales: Competencia autonómica y no estatal para acreditar a las entidades colaboradoras encargadas de la inspección y vigilancia de vertederos

En la STS de 7 de julio de 2021, Recurso 259/2020, se considera inconstitucional la atribución a la Administración General del Estado de la competencia para designar entidades de acreditación de entidades colaboradoras que realizan la inspección de vertederos. Esta asignación competencial se realiza por parte del art. 17 del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y que transpone la reciente regulación europea sobre vertido de residuos. En la sentencia se sostiene que la efectiva designación por parte del Estado del sujeto que actúa como entidad de acreditación vulnera el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1. 23ª CE. Para fundamentar su decisión el Tribunal Supremo recurre a la

doctrina elaborada anteriormente por el propio Tribunal Constitucional (STC 33/2005, FJ 10) en relación con los verificadores medioambientales. Se reitera, por tanto, la naturaleza ejecutiva en materia medioambiental de la actuación administrativa de reconocimiento o acreditación de las entidades verificadoras medioambientales. Consecuencia de ello es la atribución de esta competencia de las Comunidades Autónomas, puesto que la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación "únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin ninguna duda, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa".

2.2.2. Cuestiones sustantivas: alcance del concepto de traslado de residuos

En la STS 1463/2021 de 13 diciembre, recurso 224/2020, se impugna el Real Decreto 553/2020 que regula el traslado de residuos porque excluye de la consideración de "traslado de residuos" al transporte de residuos de hogares o comercios a plataformas de distribución y, por consiguiente, a este tipo de transporte se le exime de las correspondientes inspecciones y demás medidas de control. A juicio del TS esta exclusión es perfectamente válida porque resulta ser la consecuencia directa de la definición de traslado de residuos que efectúa la Ley de Residuos, que la circunscribe exclusivamente al transporte de residuos con destino a las instalaciones de tratamiento o como mucho a las instalaciones de almacenamiento en espera de tratamiento.

2.3. NIVEL AUTONÓMICO

2.3.1. Cuestiones competenciales

A. Competencias estatales en relación con los objetivos de responsabilidad ampliada del productor

El plan de residuos de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido recurrido en varias ocasiones y ha sido, por ello, objeto de varias sentencias del Tribunal Supremo. Así, entre otras, las sentencias 1304/2020 de 14 octubre, 1121/2020, 1123/2020, 1120/2020. Estas tres últimas de fecha de 27 de julio, dictadas en diversos recursos contencioso-administrativos (270/2018, 269/2018, 273/2018 y 268/2018), la sentencia 624/2021, de 5 de mayo, dictada en el recurso 286/2019 y la sentencia 664/2021 de 12 de mayo, recurso 284/2019. En todos estos casos se reconoce la competencia del Tribunal Supremo porque, aunque se trata de una disposición reglamentaria autonómica, fue dictada por el Gobierno del Estado en sustitución de las instituciones de Cataluña al amparo de lo autorizado por el Senado conforme al artículo 155 de la Constitución. En todas las sentencias se declara la nulidad de determinados apartados del Plan de residuos de la Comunidad de

Cataluña, aprobado por Real Decreto 210/2018, de 16 de abril, que amplía y aumenta los objetivos de la responsabilidad ampliada del productor previstos en el Plan Nacional de residuos. Se considera que esta ampliación es nula, en la medida que la competencia de fijación de nuevos objetivos corresponde solo ejercerla al Estado, con base en el art. 31 de la vigente Ley de residuos, en el cual se dispone además que esta responsabilidad ampliada se establezca por Real Decreto. No se reconoce en esta jurisprudencia la posibilidad de adicionar nuevas obligaciones por norma autonómica. Al contrario, se entiende que esta cuestión ha sido regulada con carácter de básica y el legislador, además, ha atribuido la competencia al Estado de forma excluyente. A la misma conclusión se llega en la STSJ de Andalucía de 18 de marzo. En este caso con respecto a los objetivos de reciclado incorporados por la Administración autonómica en el clausulado de la autorización del Sistema Integrado de Gestión de Residuos de Envases y Envases Usados gestionado por ECOEMBES para actuar en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La impugnación se debe a que se exige en la autorización del SIG el cumplimiento de objetivos de reciclado de envases más ambiciosos que los establecidos en la normativa estatal básica (e, incluso, superiores a los fijados en la normativa europea pendiente de incorporación al ordenamiento interno). Dichos objetivos se incorporaron a la autorización porque estaban así fijados en el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010- 2019. Por ello, y al igual que lo sucedió en el caso catalán se considera que ese ejercicio competencial autonómico vulnera la competencia exclusiva otorgada al Estado sobre esta materia, en el art. 31.3 de la citada Ley 22/2011, que se configura como una limitación establecida por la normativa estatal básica aplicable a la actuación de las Comunidades Autónomas.

B. Competencia para excluir el requisito de autorización previa en ciertas operaciones de tratamiento de residuos

En la sentencia 135/2019 del Tribunal Supremo de 6 febrero de 2019 se dilucida un supuesto en el que se discute si un acto administrativo de la Comunidad Autónoma puede eximir de una autorización administrativa previa con base en la legislación autonómica. El cumplimiento de esta exigencia, prevista en la legislación española y europea de residuos, se dilucida en relación a gestores que llevan a cabo operaciones de valorización de residuos, específicamente en el caso de los lodos de depuradora. Aunque el pronunciamiento judicial resulta favorable a esta competencia autonómica, se estima el recurso, ya que, en estrecha vinculación con el anterior presupuesto, también se impugna la revocación de las autorizaciones que una Unión Temporal de Empresas tenía concedidas. En relación con esta segunda cuestión, el TS considera que la revocación es desproporcionada y causa graves obstáculos a las empresas para operar fuera de Galicia. La

sentencia reconoce que la revocación de la autorización produce el efecto de excluir de la actividad que venía desempeñando a la Unión Temporal de Empresas, y conduce consecuentemente a prácticas monopolísticas, dada la concentración de la actividad de gestión en las empresas que ya están autorizadas y se encuentran realizando la actividad de tratamiento de residuos en esa Comunidad.

2.3.2. CUESTIONES RELATIVAS A LA CONDICIÓN DE RESIDUO

En relación con el fin de la condición de residuo se pronuncia la STSJ de Aragón, de 20 de febrero de 2019. Hay que tener en cuenta que esta cuestión es de suma importancia porque permite que los productos que dejan de ser residuos se conviertan en bienes susceptibles de ser comercializados sin restricciones, al amparo del principio de libre circulación de mercancías. En este campo hay que situar el litigio de la mencionada sentencia. Se trata de un supuesto en el marco del reciclaje de neumáticos fuera de uso. Es un caso de un reciclador contratado por la Administración autonómica que le plantea al órgano de contratación si el resultado de las operaciones de reciclaje, por las que obtiene una determinada materia – en concreto, “caucho en formas primarias”-, puede ser calificado como producto y no residuo por cumplir las condiciones exigidas en el art. 5.1 de la Ley 22/2011, necesarias para obtener el fin de la condición de residuo. El órgano de contratación resuelve que es incompatible con el contrato la comercialización de esa materia. Se impugna la resolución y el tribunal falla desestimando la pretensión del reciclador por cuanto considera que el acto impugnado no se pronuncia acerca de la condición legal de residuo y que además resulta irrelevante a estos efectos pues es, en cada caso, el organismo correspondiente quien decide qué determinado residuo ha alcanzado la condición de fin de residuo, y respecto de los productos a los que se llega en el tratamiento de los residuos. En este caso, en el que se trataba de neumáticos fuera de uso, la decisión no había recaído.

En relación con la condición de residuo industrial, se pronuncia la STSJ de Madrid de 25 de enero de 2018, que considera, basándose en la STS de 25 de diciembre de 2016, que los envases de productos fitosanitarios no son equiparables de manera automática a los residuos industriales, por lo que no han de ser objeto de recogida separada, de acuerdo con la normativa aplicable. En este punto, el Tribunal recuerda que, en todo caso, la obligación de recogida separada de envases viene determinada por su consideración o no como residuos peligrosos.

2.3.3. CUESTIONES RELATIVAS AL PLANEAMIENTO DE RESIDUOS

En Cataluña, en SSTSJ de 12 de junio y de 29 de junio de 2018 se impugnaron el acuerdo del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 20 de octubre de 2015, de prórroga de la moratoria establecida en el acuerdo GOV/158/2013, de 12 de noviembre y el propio acuerdo de moratoria, con respecto a la suspensión de las solicitudes que tengan por objeto la nueva ubicación de infraestructuras de gestión de residuos de determinada clase (las relativas a depósitos controlados de clase II), en el marco de lo dispuesto en Decreto 16/2010, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales. La moratoria se planteó por la necesidad de paralizar el inicio de obras al iniciarse los trámites de modificación puntual de este Plan y ello hasta que se produjese su aprobación definitiva, pero en todo caso por el plazo máximo de un año. Esa moratoria de un año fue prorrogada, sin embargo, sucesivamente.

Pues bien, la sentencia citada llega a la conclusión de que el acuerdo de moratoria y sus sucesivas prórrogas son nulas por cuanto ni la Ley catalana reguladora de los residuos, aprobada por Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, ni la Ley autonómica 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, preveían moratorias en el otorgamiento de las autorizaciones de instalaciones de gestión de residuos. En definitiva, el TSJ de Cataluña concluye que no pueden denegarse las titulaciones habilitantes para el ejercicio de la actividad de gestión de residuos, sino que habrá de estarse a los efectos que haya de producir la modificación del planeamiento, cuando ésta se realice.

Por su parte, en Asturias se impugnó el plan estratégico de residuos, pero el TSJ de la Comunidad en STSJ de 29 de julio de 2019 declaró su validez, por cuanto incluía las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los recursos se realizara sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente.

También en la STSJ de Madrid de 11 de junio de 2019 se declara conforme a derecho la aprobación de un plan especial de infraestructuras para la implantación de un complejo medioambiental de reciclaje. Ello es así, porque pese a que se produce la afectación de una vía pecuaria, cabe la posibilidad de implantar el uso de vertedero sobre la misma ya que está prevista su desafectación. Asimismo, se declara que se trata de un sistema general supramunicipal que no requiere su previa determinación en el planeamiento municipal.

Lo mismo sucede en el caso del País Vasco. En esta Comunidad la STSJ de 16 de febrero de 2018 declara conforme a derecho el plan especial Arzabaleta aunque no se incluya por completo entre las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de infraestructuras de residuos urbanos de Gipuzkoa.

Por el contrario, en STSJ de Valencia 20 de diciembre de 2018, se declara nula la modificación puntual del plan general para tratamiento de residuos, en la medida que ha de estar supeditada a una evaluación de impacto ambiental al tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

En la Sentencia del TSJ de Cataluña de 11 de junio de 2018 se desestima el recurso frente a la denegación de la aprobación provisional de un plan propuesto por la iniciativa privada. En concreto se trata de un instrumento configurado como plan especial autónomo, regulado en el artículo 68 del Decreto Legislativo 1/2020, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. E un instrumento por el que se trata de implantar una infraestructura de gestión de residuos "ad hoc" de titularidad privada. El Tribunal sentencia que no cabe su implantación, ya que ésta no se encontraba prevista en el Decreto 16/2010, de 16 de febrero - vigente en el momento de la solicitud- por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales.

En la STSJ de Aragón de 16 de abril de 2019 se califica la posible contradicción entre planes de residuos, el estatal con los autonómicos, de cuestión "en cierto modo artificial". Esto es así, en la medida en que, como la misma sentencia declara, se procede a la elaboración de los diferentes planes -estatal integrado y autonómicos-, en el marco de una actuación coordinada entre las diferentes Administraciones con competencias en la materia. De modo que ello no admite contradicciones que no puedan ser disipadas o despejadas en el seno de tal actuación coordinada, mediante autointegración, por los planes que son producto del ejercicio coordinado de las competencias de todas ellas.

2.3.4. SOBRE LOS TRASLADOS DE RESIDUOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A este respecto se pronuncia la referida STSJ de Madrid, de 25 de enero de 2018, quien sigue en este punto a la STS de 9 de febrero de 2017 (sobre renovación de autorización autonómica a Ecovidrio). En ambos pronunciamientos, que asimismo siguen en este punto jurisprudencia europea – en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 12 de diciembre de 2013 dictada en el asunto C- 292/12 - se asientan los siguientes principios:

la nueva Ley (estatal de residuos) impone limitaciones al libre traslado de residuos entre Comunidades Autónomas únicamente para los residuos destinados a la eliminación (cualquiera que sea su naturaleza) y para los residuos domésticos mezclados (es decir, los no provenientes de recogida selectiva) destinados a la valorización, que se sujetarán en todo caso a los citados principios de autosuficiencia y proximidad. Ello quiere decir que esos flujos de residuos deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, en el territorio de la Comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello. Y si no fuera así, en aquellas instalaciones existentes en otras comunidades autónomas que geográficamente se encuentren más próximas al lugar de generación de los residuos. Los demás flujos de residuos podrán ser eliminados o tratados en Comunidad autónoma distinta a la de su procedencia, siempre sujetos al régimen de intervención administrativa previsto en la propia Ley.

En definitiva, el principio de proximidad, que es uno de los principios que gobierna la gestión de los residuos y está directamente relacionado con el principio de corrección de la contaminación en su origen, debe compatibilizarse en determinados casos con la prioridad de la valorización como vía de gestión, por lo que, para fomentar la valorización, la normativa vigente establece que el principio de proximidad no se aplica a los residuos destinados a valorización, distintos de los residuos mezclados procedentes de los hogares.

2.3.5. Cuestiones relativas a las instalaciones de residuos

A. Sobre la influencia de las decisiones de ubicación de las infraestructuras de residuos en el marco de la contratación pública

En la STS de 27 de junio de 2019, Recurso 377/2016, se declara nula la resolución autonómica la que se deniega la solicitud de resolución del contrato de gestión del Servicio Público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valoración mediante depósito en vertedero de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se trata de un supuesto en el que se produce la variación de un elemento contractual que se considera esencial, como es la ubicación del vertedero; la cual no da lugar a un cambio contractual sino a un incumplimiento imputable a la Administración, que es causa suficiente para la resolución del contrato. En un principio, se le exige al concesionario un terreno donde ubicarlo y que éste conservara su propiedad sin que haya de revertir al final del contrato a la Administración. Posteriormente, por voluntad de la Administración contratante, en conversaciones con terceros ajenos al contrato, se decide pasar finalmente a una ubicación diferente (dada la oposición municipal a la primera ubicación señalada).

Por otro lado, en la STSJ de Valencia de 14 de noviembre de 2019 se llega a declarar que es procedente la exclusión de un licitante en un contrato de transportes de residuos sólidos urbanos municipales debido a la falta de idoneidad de los terrenos ofertados para la instalación de la planta de transferencia de residuos dado que se trata terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección incompatible con su transformación urbanística.

También en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2021, Recurso 4218/2019, se impugna un contrato público de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud, en el que los pliegos de cláusulas administrativas incluyen como criterio de adjudicación, el relativo a la proximidad a la planta de gestión de residuos, y que, por lo tanto, prima la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo. El tribunal Supremo estima que no puede considerarse contrario a derecho, dado que queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que, por tanto, quepa apreciar vulneración del principio de igualdad y no discriminación.

B. Sobre los controles para instalación de un vertedero

Tras un repaso de la jurisprudencia sobre autorizaciones autonómicas en materia de instalación de infraestructuras de gestión de residuos puede concluirse que en su mayoría los tribunales son deferentes con la Administración y se pronuncian a favor de la autorización de las instalaciones, salvo casos muy objetivos.

La sentencia del TSJ de Murcia de 12 de marzo de 2021 desestima un recurso contra la autorización ambiental única para vertedero de residuos inertes y varias plantas de tratamientos (de residuos agrícolas, domésticos y de posidonia) en la medida que considera que los informes emitidos por los técnicos de la Comunidad Autónoma son suficientes y adecuados para considerar que no hay una afectación ambiental que resulte inadmisibile con respecto a los terrenos en los que se van a implantar las instalaciones autorizadas. Igualmente, en la STSJ de Castilla y León de 8 de noviembre de 2019 se declara conforme a Derecho la autorización del uso excepcional de suelo rústico para una planta de tratamiento de residuos no peligrosos en la medida que se considera acreditado el interés público en el expediente administrativo. Lo mismo sucedió en la STSJ de Valencia de 8 de mayo en la que se entiende concurrente el interés comunitario en la instalación de un vertedero de residuos no peligrosos en suelo no urbanizable. También la STSJ de Valencia de 11 de diciembre de 2019 declara conforme a derecho

la licencia ambiental de planta de transferencia de residuos sólidos urbanos porque no se aprecia su incompatibilidad con la legislación urbanística. También en el caso de la STSJ de Murcia de 8 de marzo de 2018 se desestima la impugnación por parte del Ayuntamiento de Mula de la autorización de instalación de un vertedero en su territorio municipal en la medida que previamente se había informado de forma favorable y se había otorgado cédula urbanística. La STSJ estima que antes de impugnar habría de haber declarado lesivo para el interés público su propio informe favorable y su cédula de habitabilidad, de lo contrario se trata de una actuación municipal contraria a sus actos propios. Igualmente, en la STSJ de Valencia de 21 de junio de 2019 se declara conforme a derecho la denegación de la solicitud de autorización ambiental presentada transcurrido el plazo de tres años del apartado 2 de la disposición transitoria 1ª Ley 2/2006, de 5 mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana, dado que de este modo solo se podía tramitar como actividad nueva. Cuando se trata de la instalación de una planta de tratamiento de residuos no peligrosos privada se requiere autorización autonómica y se exige informe previo favorable del correspondiente Ayuntamiento sobre la idoneidad de la concreta ubicación de la actividad a desarrollar en relación con el planeamiento vigente. Aun así, en el caso del que conoce la STSJ del Tribunal de Justicia de Canarias de 23 de junio de 2020, y tratándose de la utilización para la valorización de residuos de la construcción en obras distintas a aquellas que se generaron y en operaciones de relleno, se llega a la conclusión de que sí cabría exonerar de la solicitud de esa autorización, aplicando el artículo 8 del principio de jerarquía de residuos y el artículo 28 de exenciones de los requisitos de autorización de la Ley 22/2011, de 28 de julio. En este supuesto también resulta de aplicación la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno.

Por supuesto sí se sigue declaración de ilegalidad por parte de los tribunales cuando en el proceso en cuestión se constata de forma objetiva y evidente que se ha incurrido en ella:

Así se anula la autorización de la instalación de gestión de residuos, en el caso de la STSJ de Madrid de 19 de marzo de 2019 cuando se prueba que estaba derogada la normativa con base a la cual se autorizó la instalación. Se trataba de una planta de clasificación de residuos domésticos y de una planta de compostaje. Asimismo, se declara ilegal por STSJ de Castilla y León la autorización ambiental concedida a un Centro Integral de Tratamiento de Residuos Industriales no peligrosos en tanto que su ubicación afecta a los corredores ecológicos a los que se refiere el Plan Regional de ámbito territorial del Valle del Duero. En el supuesto de la STSJ de Cataluña

de 2 de septiembre de 2019 se declara nula la autorización ambiental para la actividad de depósito controlado de residuos no peligrosos en la medida que no se ha cumplido con la exigencia de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental. Ello es así a pesar de que se trataba simplemente de la ampliación del listado de residuos admisibles con residuos no peligrosos procedentes de productores del sector industrial que no estuvieran adscritos a servicios públicos de recogida obligatoria.

C. Sobre los controles en la explotación de un vertedero

Los controles que la Administración autonómica ejerce sobre el funcionamiento y explotación de un vertedero confluyen en el otorgamiento y posterior vigencia y modificaciones de una autorización ambiental integrada, que se requiere conforme a legislación vigente cuando la instalación supera cierto volumen. Pues bien, en este ámbito nos encontramos con la STSJ de 27 de diciembre de 2018 en la que se impugna las modificaciones autonómicas introducidas en la Autorización ambiental integrada concedida a una Unión Temporal de Empresas para la explotación de cierta parte del complejo Valdemingómez. Los motivos de la impugnación de la autorización son de variada índole. La cuestión es compleja dado que se trata de una relación triangular: se autoriza por la Comunidad de Madrid a una Unión Temporal de Empresas a explotar determinadas plantas de gestión de residuos dentro del Parque de Valdemingómez al tiempo que dicha Unión es concesionaria, contratada por el Ayuntamiento de Madrid para gestionar los residuos sólidos urbanos. Por ello, hay cuestiones que se invocan en el litigio que contradicen otras, tal y como estas últimas se disponen en el contrato con el municipio. La recurrente alega, entre otros aspectos controvertidos, por ejemplo, que la Autorización debería establecer que el encargado de la admisión y caracterización de los residuos debería ser el Ayuntamiento de Madrid, pero no se admite esta cuestión por el tribunal porque, según el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato de concesión con el Ayuntamiento, quien explota el servicio y gestiona los residuos urbanos es la propia concesionaria, quien, por tanto, ha de llevar a cabo el control de la entrada y salida de residuos.

D. Sobre el sellado de un vertedero

Sobre el sellado de un vertedero se pronuncia la STSJ de Cataluña de 12 de noviembre de 2021. En ella se declara correcto desde un punto de vista jurídico el requerimiento realizado a un particular para que proceda al cese de la actividad de vertido de residuos y se lo comunique al órgano ambiental competente, por haber rebasado el límite del volumen de residuos autorizado en el depósito.

2.3.6. CUESTIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN

- A. No cabe modificación de las condiciones de la autorización a un sistema integrado de gestión sin audiencia

La STSJ de Madrid de 18 de febrero de 2021 estima la impugnación de una autorización en la que, sin darle audiencia, se impusieron nuevas condiciones al sujeto autorizado como Sistema Integrado de Gestión de Residuos de Envases y Envases Usados, conforme a lo establecido en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

- B. Corresponde a la concesionaria los beneficios que se obtienen con la valorización de los residuos objeto del contrato de gestión de servicios de recogida y tratamiento

Así lo estima la STSJ de Valencia de 20 de noviembre de 2018, que reconoce el derecho de la actora, concesionaria, el SIG ECOEMBES, a que la Administración demandada le abone las cantidades percibidas por el Ayuntamiento demandado, de acuerdo con el Convenio Marco suscrito entre ambas partes, respecto de la recogida selectiva de envases para su reciclado y/o valorización en lo que hace a los residuos depositados en los contenedores amarillos (brik, envases metálicos de acero y aluminio) y residuos plásticos (PET, PEAD, film y plásticos mezcla).

- C. No cabe obligar a un sistema integrado de gestión a financiar campañas de sensibilización sobre gestión de residuos

Así lo declara la STSJ de Madrid de 25 de enero de 2018 cuando anula la cláusula incorporada en la renovación de la autorización concedida por la Comunidad Autónoma que les obliga a financiar campañas ciudadanas de sensibilización. En la misma sentencia, no obstante, se declara que los sistemas integrados de gestión pueden tener que asumir las obligaciones del poseedor de residuos, en la medida que temporalmente ejercen esa condición.

2.3.7. IMPOSICIÓN DE SANCIONES

- A. Sanciones por el desarrollo de actividades sin la autorización correspondiente o por incumplimiento de la misma

En el caso de la STS de la Rioja de 30 de junio 2021, se declara válida la imposición de sanción (aunque su cuantía se considera finalmente desproporcionada por el tribunal) por desarrollo de actividad de clasificación y reciclaje de residuos de construcción, careciendo de autorización para la

extracción de áridos y aprovechamiento de gravas y tierra. En la misma línea la STSJ de 6 de febrero de 2020 de Andalucía declara conforme a derecho la sanción impuesta por realizar la actividad de vertedero sin contar con una autorización ambiental unificada. La peculiaridad de este último caso es que se trata de una sanción (de 24.000 euros) que la Comunidad impone a un Ayuntamiento.

Por otro lado, también es conforme a derecho, lo declara la STSJ de Aragón de 25 de marzo de 2020, la sanción que se impone por incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la propia autorización cuando se procede a la gestión de una cantidad de residuos superior a la autorizada.

A diferencia de estos casos, se declara nula la sanción impuesta por realizar traslado de residuos para la valorización careciendo de ella, conforme a lo previsto en la STSJ de Aragón de 3 de marzo de 2020. La nulidad se basa en que para este tipo de traslado no es exigible la autorización administrativa.

B. Sanciones impuestas por la CNMC

En el ámbito sancionador, la CNMC ha llevado a cabo actuaciones respecto a sistemas integrados de gestión (SIG) en ámbitos como los neumáticos o los envases, residuos industriales (peligros y no peligrosos), residuos sólidos urbanos, papel y cartón, por ejemplo, las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores S/0429/12 Residuos, S/0351/11, SIGNUS ECOVALOR, S/0286/10 ANAGRASA/TRAGSEGA, S/0083/08 C.A. Aragón, S/0065/08 ECOVIDRIO, S/0014/07 Gestión de residuos sanitarios, 2800/07 SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, 2741/06. No es infrecuente que en este sector de gestión de residuos donde la legislación ha permitido constituir SIG, centrales de compras legales, se produzcan casos en los que, por ejemplo, un SIG no cumple con todos los requisitos impuestos para considerarles exonerados de las normas de la competencia y en los que se incurre, por tanto, en infracción de la legislación de defensa de la competencia (así en el caso de la Resolución de la CNC de 29 de Julio de 2010 sobre una sanción impuesta a Ecovidrio, Expte. S/0065/08).

2.3.8. OTRAS MEDIDAS NO SANCIONADORAS

Asimismo, también caben medidas de policía administrativa cuando se producen incumplimientos en las instalaciones de gestión de residuos. Así, por ejemplo, cabe la suspensión temporal de la actividad para el restablecimiento de la legalidad ambiental en un vertedero y en las instalaciones donde tiene lugar la gestión previa de residuos peligrosos. Así

lo estima la STSJ de Murcia de 23 de noviembre de 2018, dada la gravedad de los incumplimientos acreditados en materia medioambiental y el riesgo generado para el medioambiente y la salud de las personas.

2.4. NIVEL LOCAL

2.4.1. COMPETENCIAS MUNICIPALES

A. Subrogación provincial de servicios municipales

En el caso de la STSJ de Andalucía de 13 de septiembre de 2018 se considera válido el reglamento regulador del servicio público de tratamiento de residuos municipales en la Provincia de Granada, en el que se dispone la asunción del servicio por la Diputación provincial en el caso de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, si el servicio como tal no es prestado por el Ayuntamiento correspondiente.

B. Sobre la atribución de competencias a los municipios en el ámbito de las instalaciones de compostaje

En la STSJ del País Vasco de 23 de marzo de 2021 se impugna el Decreto del Gobierno Vasco núm. 63/2019, de 9 de abril, por el que se establece el régimen jurídico y las condiciones técnicas de las instalaciones y actividades de compostaje comunitario por parte de los municipios. Se impugna porque se considera, a juicio de la parte recurrente, que el Decreto infringe la reserva de ley en la medida que se atribuyen competencias a los municipios sin la cobertura legal exigible. En realidad, este Decreto autonómico, dictado en un ámbito sectorial, se limita a particularizar en relación con la actividad de compostaje comunitario las potestades y deberes legales de los municipios. De hecho, el tribunal considera que se están pormenorizando las competencias municipales en materia de gestión de residuos y, aunque anula la norma por vicios en la elaboración del procedimiento, concluye que en ella ni se atribuyen nuevas competencias a los municipios ni se les encomienda la prestación de servicios que puedan comportar una carga financiera. Además, el tribunal especifica que, aun cuando en ocasiones sean los ayuntamientos los principales titulares de instalaciones de compostaje comunitario, la norma lo que contiene es una ordenación material de dicha actividad con una finalidad de protección del medio ambiente y la salud que, en tanto que actividad clasificada, resulta susceptible de ser ejercitada libremente por entidades públicas y personas privadas.

C. Problemas derivados del sistema colectivo de gestión de residuos domésticos promovido en Galicia con la entidad SOGAMA

En la Comunidad Autónoma de Galicia se promovió un sistema de gestión colectiva e institucional para la gestión de los residuos domésticos por la Administración autonómica de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos. El objetivo de la implantación de este sistema autonómico, al que la propia Comisión europea ha llegado a felicitar, ha sido la de conseguir, en cooperación con las entidades locales, un mejor resultado ambiental global en el tratamiento de los residuos domésticos, de modo que se procurara la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema se fijó un canon unitario de tratamiento por tonelada de desechos, que se ha ido renovando en varias ocasiones. El canon se fijó en un principio en una determinada cantidad, y varios años después se aumentó la cantidad por ley singular. En la última modificación del canon se llegó prácticamente el doble de lo fijado inicialmente. Una de esas modificaciones del precio, realizada en una ley singular - la D.A. 21ª de la Ley 11/2013 -, obedeció, según la Comunidad autónoma, a asegurar la sostenibilidad del sistema de tratamiento a través de la empresa pública SOGAMA (en realidad mixta, porque está participada por la Comunidad solo en un 51%). Este nuevo canon se aplicó entonces a todos los negocios jurídicos ya suscritos con las entidades locales y SOGAMA salvo que, en el plazo previsto, las entidades locales les remitieran un acuerdo legamente adoptado por el cual desistieran del negocio jurídico anteriormente suscrito.

En este ámbito y bajo las premisas descritas anteriormente ha existido gran nivel de conflictividad. Al respecto se ha dicho que el sistema no es contractual entre municipios y Comunidad Autónoma sino un sistema de adhesión - así lo declaró la Sentencia del TSJ de Galicia de 23 de octubre de 2008 (Recurso 4441/2006) – afirmando que las condiciones de la adhesión deben ser marcadas por el poder público que promueve el sistema. Esta sentencia fue luego ratificada por la STSJ de Galicia 729/2013 de 21 de octubre. Asimismo, sobre este asunto el Tribunal Constitucional ha inadmitido, hasta en tres ocasiones, las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo planteadas en relación con la referida D.A. 21ª de la Ley 11/2013.

Hay que tener en cuenta que el sistema de coordinación autonómico local en materia de residuos urbanos en Galicia fue, en su momento inicial, articulado de forma voluntaria para los municipios. En realidad, aunque originalmente se implantó como obligatorio (en la ley 10/1007, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos, art. 29), enseguida se dispuso su voluntariedad de forma expresa en el Plan de residuos urbanos de Galicia –

aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de septiembre de 1998-. En relación con los problemas que surgen en relación con este asunto, varias sentencias del TSJ de Galicia de 25 de enero 2018 reconocen que, como la Administración autonómica, promotora del sistema institucional de gestión de los residuos domésticos, carece de potestades para incidir en los contratos celebrados por terceros, por ello, no puede adoptar la decisión de modificar el precio de los contratos que suscribió la sociedad pública autonómica SOGAMA. Por ese motivo, afirma expresamente la sentencia que es necesario que la modificación del precio se fije en una norma legal. Literalmente declara esto la referida sentencia con el siguiente sorprendente argumento: *“Como la norma que obliga a cumplir los contratos "a tenor de sus cláusulas" tiene rango legal (art. 209 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público o el art. 1258 CC) es preciso, por tanto, otra ley que establezca una norma especial que impida la aplicación de la Ley general. Resulta, por tanto, que esta norma no modifica las normas generales que regulan la contratación pública, sino que, únicamente, contiene una medida singular -la modificación del precio de unos determinados contratos- que solo puede adoptarla el legislador”*. Si bien es cierto que, a estos efectos, como también declara la sentencia, el precio del contrato no se fija sin los estudios previos pertinentes que justifican los costes asociados a las operaciones de tratamiento y sin el desarrollo de una fase de consultas con la entidad asociativa más representativa de las entidades locales a fin de que pueda efectuar las alegaciones oportunas en la defensa de los intereses locales.

Las preguntas que surgen ante este asunto son varias. Fundamentalmente cabe plantearse si el principio general del derecho *“pacta sunt servanda”*, que además de positivizado por el Estado - *art. 209 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público o el art. 1258 CC* -, tiene carácter informador del ordenamiento jurídico puede ser modificado por una ley autonómica. En segundo lugar, también cabría preguntarse si no se podría articular las modificaciones del precio de estos contratos siguiendo el régimen regulado en la legislación de contratación del sector público.

2.4.2. VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR UN AYUNTAMIENTO AL NO PROPORCIONAR INFORMACIÓN A CONCEJAL SOBRE SERVICIO DE LIMPIEZA MUNICIPAL

En sentencia del TSJ de Madrid de 20 de febrero de 2019, dictada por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona se aprecia vulneración del art. 23 de la Constitución. El litigio trae causa de la desestimación presunta de las solicitudes de información que, de forma reiterada, fueron presentadas por el concejal recurrente al Alcalde

del Ayuntamiento para tener acceso a los datos referidos a la contratación del servicio de residuos en el municipio. Se considera que la tardanza del todo injustificada en facilitar al concejal solicitante la información que precisa para el ejercicio de su cargo viola el referido derecho.

2.4.3. RESIDUOS Y ORDENANZAS LOCALES

A. Obligación dispuesta por ordenanza de adhesión de la gestión de residuos no domésticos al servicio público local

A nivel local nos encontramos con la STS de 29 de octubre de 2020, en el rec. 1371/2018 que confirma una sentencia anterior de 13 de diciembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en la que se considera, frente a los casos anteriores fallados en los últimos años por los diferentes tribunales de justicia autonómicos, válida la obligación establecida por Ordenanza de adherirse de forma obligatoria a los sistemas públicos de gestión de residuos urbanos. La razón por la que se declara conforme a derecho la regulación de la Ordenanza local que dispone la obligación de las empresas productoras de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados por las industrias u otros establecimientos comerciales y no domiciliarios de vincularse al sistema municipal de recogida y tratamiento de residuos se fundamenta en que el expediente administrativo elaborado por el municipio cuenta con la suficiente y razonada motivación. En concreto se explica la opción que escoge el municipio en términos de mayor eficiencia tanto económica como medioambiental, conforme exige el art. 12.5. c) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

B. Invalidez de la asignación por ordenanza de la potestad de inspección a personal no funcionario

En la STSJ de Andalucía de 8 de marzo de 2018 se anula parcialmente la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales. Ello es así, en la medida que se asignan determinadas facultades y funciones al servicio de inspectores no funcionarios, las cuales sólo pueden ser atribuidas como potestades administrativas a quienes sí tienen la condición de tales.

C. Nulidad de ordenanzas fiscales que regulan la tasa por recogida de residuos domésticos por insuficiencias de la memoria económica

Son varias las sentencias de los TSJ en los que se anulan las Ordenanzas fiscales reguladoras del servicio de recogida domiciliar de residuos urbanos por inexistencia de la memoria económico- financiera (así la Sentencia de 13 de febrero de 2020 del TSJ de Islas Baleares) o por

justificación insuficiente del coste del servicio en la memoria económico-financiera. Esto último se declara en la STSJ de Castilla y León de 22 de abril de 2019 y en la STSJ de Andalucía de 20 de febrero de 2018.

En torno a la cuestión de si se genera discriminación entre los productores de residuos domésticos y residuos comerciales por el hecho de que los primeros queden sujetos a la tasa de recogida de basuras, en tanto que estos últimos serán sujetos pasivos solamente cuando soliciten adherirse a la gestión pública de los residuos se pronuncia la STSJ de Cataluña de 26 de noviembre de 2019. En ella y con base en el vigente art. 17 de la Ley 22/2011, de residuos, se declara que la diferencia está fundamentada. Como se desprende de esta legislación para los primeros el servicio es de prestación obligatoria mientras que para los segundos resulta voluntaria. Para estos últimos se dispone por ello la opción de contratar un gestor de residuos autorizado para la recogida y transporte de los residuos generados por la actividad que desarrollan; en cuyo caso, si utilizan dicho servicio que ellos ya deben abonar, no deberán satisfacer entonces la tasa municipal.

3. BIBLIOGRAFÍA

BARQUERO CORDERO, F. Propuesta de gestión integral de residuos ordinarios mediante empresas privadas de capital municipal. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 2017, pp.149-192

BLÁZQUEZ ALONSO, N. Subproductos y fin de condición de residuos: Elementos clave para una economía circular. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN-e 1576-3196, n. 35, 2019 (Ejemplar dedicado a: Número especial republicación de las Actas del CONGRESO HOMENAJE a Ramón MARTÍN MATEO VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DER2017-85981-C2-2-R "Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad).

BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. La determinación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos históricamente contaminados en Asturias, como comunidad autónoma que no ha desarrollado la normativa básica: Referencia comparativa con el régimen jurídico del País Vasco. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n. 2, 2019.

- CÁRDENAS PAÍZ, C.; CONDE ANTEQUERA, J. *Régimen jurídico de los residuos*. En: TORRES LÓPEZ, M.A., ARANA GARCÍA, E. *Derecho ambiental*. Madrid: Tecnos, 2018, pp. 215-231
- FORTES MARTÍN, A. *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*. Madrid: Iustel, 2018.
- GARCÍA GARCÍA, S. Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea. *Revista de estudios europeos*, n. 71, 2018 (Ejemplar dedicado a: Congreso internacional de Jóvenes investigadores sobre la Unión Europea), pp. 309-321
- GONZALEZ BOTIJA, F. Residuos y suelos contaminados. En: DOPAZO FRAGUÍO, P. (Dir.). *Derecho administrativo del medio ambiente: temas y prácticas de actualidad jurídica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2018, pp. 111-134
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. Cuadrar el círculo. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n. 3, 2019
- PARDO LÓPEZ, M.M.; SÁNCHEZ GARCÍA, A. (Dir.) *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019, ISBN 978-84-1346-475-6, pp. 443-488.
- PASCUAL NÚÑEZ, M. La gestión en España de los residuos procedentes de aceites vegetales comestibles del sector HORECA. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, febrero 2019, pp. 4-50. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-gestion-en-espana-de-los-residuos-procedentes-de-aceites-vegetales-comestibles-del-sector-horeca/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).
- PUENTES COCIÑA, B. Gestión y prevención de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE): una propuesta para promover la economía circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 84, noviembre 2018, pp. 6-36. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-gestion-y-prevencion-de-residuos-de-aparatos-electricos-y-electronicos-raee-una-propuesta-para-promover-la-economia-circular/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).
- RUIZ DE APODACA, A.M. La intervención pública sobre la gestión de residuos en el derecho español. En: RUIZ DE APODACA, A.M., ERICE BAEZA, M.V. *Residuos: régimen jurídico de la producción y*

gestión de residuos, su intervención y control: una perspectiva comparada hispano-argentina. Buenos Aires (Argentina): Idearium, 2018, pp. 79-113

- Hacia la economía circular: Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, febrero 2019, pp. 100-114. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-hacia-la-economia-circular-aspectos-destacados-de-la-ley-foral-142018-de-residuos-y-su-fiscalidad/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).

SANTAMARÍA ARINAS, R.J. La incineración en la jerarquía de opciones para una economía circular. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN-e 1576-3196, n. 35, 2019 (Ejemplar dedicado a: Número especial prepublicación de las Actas del CONGRESO HOMENAJE a Ramón MARTÍN MATEO VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DER2017-85981-C2-2-R "Derecho Ambiental, Recursos naturales y vulnerabilidad).

- Potestades, competencias y servicios municipales en materia de residuos. En: RUIZ DE APODACA, A.M., ERICE BAEZA, M.V. *Residuos: régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, su intervención y control: una perspectiva comparada hispano-argentina*. Buenos Aires (Argentina): Idearium, 2018, pp.115-145

SERRANO LOZANO, R. La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto. *Cuadernos de derecho local*, n. 46, 2018, pp. 104-126

TENNENBAUM CASADO, I. Recogida y tratamiento de residuos. *Cuadernos de derecho local*, 2019, (Ejemplar dedicado a: Prestación de Servicios Públicos), pp. 80-101

ZAMORA ROSELLÓ, M. R. La energía de los residuos: un paso más en la economía circular. En: GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.). *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*. Madrid: Dykinson, 2018, pp. 395-409.