

EL TRASLADO DE RESIDUOS EN EL ÁMBITO INTRAESTATAL. SU ENCUADRE EN EL RÉGIMEN COMUNITARIO DE LOS TRASLADOS TRANSFRONTERIZOS

Bartomeu Trias Prats

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de las Illes Balears

I. LA REGULACIÓN COMUNITARIA DEL TRASLADO RESIDUOS. EVOLUCIÓN Y RECEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO

1. La normativa comunitaria sobre el traslado de residuos: de la política comercial a la política ambiental

La actividad de gestión de residuos, especialmente en lo que afecta a las operaciones de traslado para su tratamiento, se ha movido tradicionalmente en el Derecho comunitario en un escenario de difícil equilibrio. Y ello debido a la tensión generada por la confluencia de dos impulsos que con frecuencia se mueven en sentidos contrapuestos. De un lado el que responde a los intereses de la política comercial, y de otro lado el que sirve a los objetivos de la política ambiental¹.

La evolución del Derecho comunitario constituye un claro ejemplo del resultado generado por la confluencia constante de esos dos impulsos. Así, en la etapa inicial, las decisiones ambientales comunitarias tuvieron como objetivo inmediato y prioritario establecer y garantizar el funcionamiento del mercado común, evitando la existencia entre los Estados miembros de las llamadas «barreras verdes». Con ello se explica que en las primeras Directivas sobreresiduos la regla general fuera la de su libre circulación, aunque condicionada, a efectos de seguimiento y control, a una autorización previa². La

¹ Como ha advertido J.J. Pernas García, «Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 5, 2001, p. 601, el propósito de establecer un espacio sin fronteras interiores en el que las mercancías puedan circular libremente parece abogar a favor de un proceso liberalizador, de disminución de la presencia pública en el ejercicio de las actividades económicas. Y en este sentido, no podemos olvidar que la jurisprudencia comunitaria, ya desde la sentencia de 10 de marzo de 1983 (aceites usados), y sobre todo a partir de la sentencia de 9 de julio de 1992 (Déchets Wallons), ha admitido la configuración de los residuos como mercancías. Sin embargo, en sentido opuesto, la preocupación cada vez mayor de los poderes públicos por la protección ambiental, en particular en el ámbito de los residuos, aboca a un proceso intervencionista que se manifiesta en una intensificación de la actividad reguladora de la gestión de los mismos, y que no excluye, en su caso, la asunción de la titularidad pública y exclusiva de dicha gestión.

² La primera Directiva que ha de mencionarse es la 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (modificada más tarde por la Directiva 91/156/CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991); a ésta siguió, algunos años después, la Directiva 78/319/CEE, del Consejo, de 20 de marzo de 1978, referida específicamente a los residuos tóxicos y peligrosos. Por último, la etapa de los orígenes del derecho comunitario de los residuos se cierra, en el marco del Tercer Programa de Acción de la Comunidad Europea para el Medio Ambiente (1977-1981), con la aprobación de la primera Directiva destinada particularmente a regular el seguimiento y control en la Comunidad de las operaciones de traslado transfronterizo de determinados residuos, concretamente los residuos peligrosos: la Directiva 84/631/CEE, del Consejo, de 6 de diciembre de 1984. Una exposición de los orígenes y evolución del derecho comunitario de los residuos puede encontrarse en O. Serrano Paredes, «La libre circulación de

propia fundamentación jurídica de las Directivas, amparadas en los artículos 100 y 235 Tratado, ya daba buena idea del enfoque desde el cual éstas estaban concebidas³.

Sin embargo, con el Acta única Europea, la incorporación al Tratado del nuevo título VII y la proclamación expresa de la competencia comunitaria en materia de medio ambiente, la situación anterior comenzaría a cambiar notablemente. Y en este renovado escenario, las preocupaciones medioambientales pasarían a asumir un protagonismo destacado en la regulación del régimen de la gestión de los residuos, y en particular en la regulación del régimen de su traslado. Más aún, ese cambio de orientación se haría patente incluso en la identificación del fundamento jurídico de las principales normas sobre la materia que van a dictarse a partir de entonces: primero, el Reglamento (CEE) 259/1993, del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre la vigilancia y control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, que se ampara directamente en el artículo 130S del Tratado entonces vigente; y después, el Reglamento (CE) 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos, hoy aún en vigor, que sustituye al anterior y que se fundamenta en la competencia comunitaria sobre protección del medio ambiente prevista en su momento en el artículo 175 del Tratado.

De entrada, las nuevas normas ya no se limitarán a la regulación de los movimientos de los residuos tóxicos y peligrosos, sino que extienden su ámbito de aplicación –salvo las excepciones expresamente previstas– a cualquier tipo de residuo. Y en segundo lugar, mucho más importante, las nuevas normas van a alterar, al menos en parte, la que había sido hasta entonces la regla general relativa al traslado de residuos, admitiendo la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de prohibición general o parcial a los traslados destinados a eliminación⁴.

Hoy en día, finalmente, tras los diversos cambios que ha sufrido el Tratado, el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha continuado con la tendencia de otorgar a la protección del medio ambiente un papel de primer orden en la acción comunitaria, hasta el punto de que ya no sólo constituye una política de la Comunidad, sino que alcanza el nivel de principio general que ha de inspirar el desarrollo del resto de políticas comunitarias. Y es en este

residuos en la Comunidad. De regla general a excepción», *Actas del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Sevilla, 1995, pp. 247-254.

³ M. Campins Eritja, «La práctica de la Comunidad Europea en relación al artículo 11 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, B-123, 1997, p. 14, ha advertido, refiriéndose a la Directiva de 1984, que la finalidad esencial de la misma era el establecimiento de un régimen de control comunitario de los movimientos transfronterizos de residuos para evitar la creación de obstáculos a los intercambios intracomunitarios.

⁴ *Ibidem*, p. 251, ha expuesto las causas determinantes del cambio de orientación iniciado con el Reglamento de 1993, entre las que destaca la influencia ejercida por la actividad de Naciones Unidas, que tiene su plasmación más importante en el Convenio de Basilea de 1989, en el que se introducen definitivamente una serie de principios que van a influir en la posición comunitaria, como son los de minimización en la producción y traslado de residuos y, más significativos aún, los de autosuficiencia y proximidad.

decorado, en fin, en el que se sitúan las principales normas que se han ocupado recientemente, y que se ocupan en la actualidad, de la regulación de los residuos: en primer lugar, la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos; y más tarde, la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas. Esta última Directiva ha derogado y sustituido a la de 2006, constituyendo hoy –sin perjuicio de la existencia de otras diversas normas comunitarias que se refieren a determinados tipos de residuos– la denominada «Directiva Marco de Residuos»⁵.

2. Restricciones al traslado de residuos y libertad de circulación de mercancías en el ámbito comunitario. Especial referencia a los principios de proximidad y autosuficiencia y de diferencia de trato según el destino.

Una de las piedras angulares sobre las que se fundamenta el mercado interior es la libre circulación de mercancías. Y al efecto de la realización de esta libertad el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha establecido diferentes técnicas jurídicas, entre ellas la prohibición de imponer limitaciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones o la de adoptar medidas de efecto equivalente (artículos 34 y 35). Sin embargo, es sabido que el principio de libre circulación de mercancías no tiene carácter absoluto, sino que está sometido a limitaciones, en concreto las que se prevén en el artículo 36 del Tratado, donde se señalan las causas o razones que pueden justificar la imposición de restricciones o prohibiciones a la importación, exportación o tránsito de mercancías.

Entre esas causas no se hace referencia explícita al medio ambiente, aunque la jurisprudencia comunitaria se ha encargado de señalar que los motivos de excepción enumerados en el Tratado no constituyen *numerus clausus*, sino que cabe admitir la existencia de otros intereses («exigencias imperativas») que puedan ser invocados legítimamente por los Estados para la imposición de restricciones al libre comercio. Y entre esos intereses se debe incluir, desde luego, la protección del medio ambiente⁶. No obstante, la misma jurisprudencia comunitaria ha advertido que la aplicación de la teoría de las exigencias imperativas parte de una premisa indispensable: sólo puede ponerse en juego en una situación de ausencia de regulación armonizada. En otras palabras, si los estados miembros han adoptado un estándar común, mediante la técnica de la aproximación de legislaciones, entonces tienen que sujetarse al régimen resultante de esa regulación armonizada. En esa situación, el alcance del principio de libre circulación de mercancías pasa a quedar configurado en los

⁵ P. Cubel Sánchez, *Comercio Internacional de Residuos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 514-624, ha analizado la evolución de la normativa comunitaria en materia de residuos, destacando la enorme dispersión de la misma, algo que dificulta notablemente la posibilidad de sistematización.

⁶ La teoría de las «exigencias imperativas» tiene sus orígenes en la famosa sentencia «Cassis de Dijon» (STJCE de 20 de febrero de 1979), que abrió la puerta a la admisión de otras posibles causas de restricción no expresamente previstas en el Tratado. La configuración de la protección del medio ambiente como una de esas causas fue aceptada en algunas sentencias posteriores, como la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1985 («aceites usados franceses»), y de ahí ha pasado a ser admitida generalmente por la jurisprudencia.

términos definidos por la normativa armonizadora. Tal es lo que sucede, justamente, en el caso de los traslados de residuos, dada la regulación contenida en el Reglamento 1013/2006. En consecuencia, cualquier medida adoptada por un estado miembro que imponga restricciones al traslado de residuos deberá enjuiciarse, a efectos de determinar su regularidad, desde la perspectiva de las disposiciones contenidas en el citado Reglamento comunitario.

Esta última prescripción, no obstante, sólo resulta aplicable para los traslados transfronterizos, pues según veremos más adelante la regulación de los traslados intraestatales no se encuentra directamente sometida a las disposiciones del Reglamento comunitario. Sin embargo, como también se verá, eso no excluye que aquélla haya de adecuarse a los principios rectores de éste, habida cuenta el deber de coherencia que se impone a la primera respecto del segundo.

De este modo, pues, resulta inexcusable hacer mención a uno de los pilares básicos que definen el régimen comunitario, y sobre el cual se ha articulado la base jurídica que ha servido para fundamentar, en pos del objetivo de protección del medio ambiente, las restricciones impuestas por la normativa comunitaria de residuos a la libertad de circulación de mercancías. Nos referimos, claro está, al que configuran los principios de proximidad y autosuficiencia, que constituyen la manifestación concreta, referida al ámbito de los residuos, de uno de los principios básicos que informan la política comunitaria ambiental: el principio de corrección en la fuente misma (art. 191 TFUE). Expresado el significado de aquellos principios de manera muy simple, podemos decir que la autosuficiencia aboga por que cada cual sea capaz de gestionar adecuadamente los residuos que genera, y la proximidad, por que los residuos sean eliminados, o en su caso valorizados, en las plantas adecuadas más cercanas al lugar de generación⁷. La plasmación positiva de estos principios en la normativa comunitaria se produce con la Directiva 91/156/CEE (art. 5), aunque su origen es anterior⁸. De ahí pasaron luego a los Reglamentos de 1993 y 2006, que los citan expresamente al regular las causas de oposición a los traslados de residuos destinados a eliminación. También quedaron recogidos más tarde en la Directiva de 2006 (art. 5). Y finalmente, hoy, aparecen expresamente proclamados en la Directiva Marco de Residuos de 2008 (art. 16).

De acuerdo con esta Directiva, la aplicación de ambos principios se extiende en general a las operaciones de eliminación. Y para el caso de valorización, se limita a los residuos domésticos mezclados procedentes de hogares privados.

Esta última precisión nos lleva a un segundo elemento básico que caracteriza la regulación comunitaria del traslado de residuos, el que se traduce en el

⁷ R. J. Santamaría Arinas, «Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013, pp. 261-287.

⁸ Sobre el origen de estos principios, es frecuente la referencia a N. De Sadeller, «La circulation des déchets et le Marché unique européen», *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 1, 1994, pp. 89-110.

principio de diferencia de trato según el destino de los residuos. O lo que es lo mismo, la normativa comunitaria establece una diferente regulación del traslado de los residuos según la distinta operación de tratamiento a la que estén destinados, es decir, según el traslado se dirija a la eliminación de los residuos o a su valorización. En concreto, en relación a este principio, cabe tener en cuenta lo siguiente:

- En primer lugar, como regla general, que el régimen resulta mucho más restrictivo, desde el punto de vista de la libertad de circulación de mercancías, cuando se trata de traslados destinados a eliminación que en el caso de traslados destinados a valorización. Esto se puede observar perfectamente en lo que se refiere a los mecanismos o técnicas establecidas para el seguimiento o control de los traslados de residuos, pero sobre todo, por lo que a nosotros nos interesa, en lo que se refiere a la definición de las causas de oposición⁹. Y así, en particular, el artículo 11 del Reglamento de 2006 prevé la posibilidad, sólo para el supuesto de traslados de residuos destinados a eliminación, de que se puedan establecer medidas de prohibición general o parcial a los mismos, basadas en los principios de proximidad, priorización de la valorización y autosuficiencia a escala comunitaria y nacional.
- Y en segundo lugar, como excepción a la regla general anterior, que el régimen de los traslados destinados a eliminación y el de los destinados a valorización se equipara cuando se trata, en este último supuesto, de residuos domésticos mezclados recogidos de hogares privados. Tal equiparación conecta con la previsión de la Directiva de 2008, que ha extendido la aplicación de los principios de proximidad y autosuficiencia también a los traslados destinados a valorización de esta categoría de residuos. Por consiguiente, cabe entender que la posibilidad de establecer medidas de prohibición general al traslado de residuos fundamentada en la aplicación de tales principios no sólo se limita a los residuos destinados a eliminación, sino que alcanza también a los domésticos mezclados destinados a valorización.

3. La recepción del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico interno

La recepción en nuestro ordenamiento jurídico del régimen establecido por la normativa comunitaria básica que regula la gestión y el traslado de residuos, esto es, el Reglamento de 2006 y la Directiva de 2008, se ha hecho efectiva a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que ha derogado a la anterior Ley de Residuos de 1998¹⁰. En concreto, en lo que afecta a la circulación de los residuos, la Ley de 2011 contempla dos situaciones diferenciadas: el traslado de residuos en el interior del Estado, es decir, entre el territorio de distintas comunidades autónomas, y el traslado

⁹Tal circunstancia se puede explicar, sin duda, por el hecho de que las operaciones de eliminación ocupan el último nivel en la jerarquía de residuos. La jurisprudencia comunitaria (STJCE de 25 de junio de 1998, entre otras) se ha expresado en diversas ocasiones sobre el distinto papel que juegan los residuos destinados a valorización y los destinados a eliminación en el desarrollo de la política ambiental comunitaria.

¹⁰ Un estudio pormenorizado del contenido de la Ley de 2011 se puede encontrar en VV.AA., *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* (Dir. García-Moreno Rodríguez), Thomson-Reuters, Madrid, 2014.

transfronterizo de residuos, tanto de alcance intracomunitario como extracomunitario.

Por lo que se refiere a la primera situación –que aquí nos interesa–, su regulación está contenida en el artículo 25 de la Ley, que ha sido recientemente objeto de desarrollo reglamentario mediante 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. No obstante, como ya habíamos avanzado en otro momento, esta regulación no se encuentra sometida a las prescripciones del Reglamento comunitario de 2006, o al menos no de una manera directa e inmediata, por la sencilla razón de que la propia norma comunitaria (art. 33) ha renunciado a la regulación de los traslados intraestatales. Sin embargo, como igualmente habíamos avanzado, el Reglamento sí exige que la normativa que establezcan los Estados miembros sobre el régimen de los traslados en el interior de su territorio resulte coherente con el régimen de los traslados intracomunitarios recogido en el mismo Reglamento¹¹. Y por esta razón, precisamente, la doctrina especializada ha advertido que la potestad de regulación de los Estados miembros no es absoluta. Pues si bien las reglas de detalle de la normativa comunitaria no son directamente aplicables a los traslados intraestatales, la exigencia de coherencia que se impone obliga en todo caso a que la regulación de tales traslados se adecúe a los principios que traslucen aquellas reglas¹². Desde esta perspectiva, pues, cabe cuestionarse de qué modo la regulación española ha incorporado y dado respuesta a los principios rectores de la regulación comunitaria sobre traslado de residuos que antes habíamos mencionado, esto es, los de proximidad y autosuficiencia y el de diferencia de trato según el destino.

III. LA REGULACIÓN DE LOS TRASLADOS DE RESIDUOS EN EL INTERIOR DEL TERRITORIO DEL ESTADO

1. La noción de «traslado» y los elementos definidores de su régimen jurídico

La Ley de 2011, en su artículo 25, precisa el concepto de traslado en el interior del territorio del Estado, advirtiendo que por tal se ha de entender el transporte de residuos desde una comunidad a otra para su valorización o eliminación. Y dicho esto, acto seguido establece los aspectos esenciales del régimen de los traslados, entre los que cabe destacar la exigencia de «consentimiento» tanto en origen como en destino, a través del mecanismo de la notificación previa¹³, o la sujeción de los traslados a técnicas de seguimiento y control, articuladas básicamente mediante el «documento de identificación».

Antes de todo eso, el artículo 9 de la norma legal efectúa una proclamación expresa de los principios de proximidad y autosuficiencia, en términos acordes

¹¹ E incluso, más aún, admite que los estados miembros puedan aplicar directamente, dentro de su jurisdicción, el régimen de los traslados intracomunitarios.

¹² E. Alonso García, «Traslado de residuos», *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 1278-1281.

¹³ Según el artículo 3 de la Ley, están sujetos a notificación previa los traslados de residuos peligrosos, residuos destinados a eliminación, residuos destinados a instalaciones de incineración clasificadas como de valorización, residuos domésticos mezclados destinados a valorización y demás otros residuos que se determinen reglamentariamente.

con la establecida, a nivel comunitario, por la Directiva Marco de 2008. Y más adelante, ya en el artículo 25 citado, la Ley se encarga de destacar que los traslados de residuos intraestatales deberán efectuarse teniendo en cuenta aquellos principios. No obstante, de conformidad nuevamente con la normativa comunitaria, la Ley de 2011 precisa que la aplicación de los mencionados principios quedará limitada a los traslados para eliminación y a los traslados para valorización de residuos domésticos mezclados. Por último, llegados a este punto, la Ley 22/2011, en el mismo artículo 25, regula las causas o motivos que pueden justificar la oposición a las operaciones de traslado. Y lo hace de un modo que, una vez más, parece concordar con el régimen comunitario, al clasificar los diferentes motivos según que la oposición se haya de plantear al traslado de residuos para eliminación o se haya de plantear al traslado para valorización.

Así las cosas, en fin, podría afirmarse que la regulación de los traslados intraestatales resulta perfectamente coherente con los postulados esenciales del régimen comunitario, en concreto en lo que atañe a la incorporación de los principios de proximidad y autosuficiencia y a la diferenciación de regímenes aplicables según la distinta operación de tratamiento a la que estén destinados los residuos. Sin embargo, a nuestro juicio, tal afirmación no es del todo cierta, como seguidamente se verá. Por otra parte, al margen de lo anterior y en un orden puramente formal, podría criticarse también a la Ley de 2011 la complejidad o el difícil manejo de la regulación de las causas de oposición, en la medida que las mismas no se establecen directamente, sino por remisión a algunas de las previstas en el Reglamento de 2006¹⁴. Y resulta, a su vez, que dicho Reglamento define los supuestos de oposición mediante constantes remisiones a la Directiva de 2006¹⁵. El resultado final, pues, es una doble remisión concatenada que hace que la concreción de los motivos de oposición constituya una operación ciertamente compleja.

Afortunadamente, el Reglamento de 2015 ha tenido la voluntad de salvar ese obstáculo, definiendo de forma íntegra y detallada, en su artículo 9, todos y cada uno de los diferentes supuestos de oposición al traslado que permiten restringir la circulación de los residuos en el interior del territorio estatal.

2. El impacto de los principios de proximidad y autosuficiencia sobre la restricción de los traslados intraestatales.

Un examen detenido de los diferentes motivos de oposición a los traslados que recogen la Ley de 2011 y el Reglamento de 2015 permite comprobar que el nivel de incidencia que tienen los principios de proximidad y autosuficiencia sobre la imposición de restricciones al tráfico de residuos intraestatal no está en consonancia con el alcanzado por tales principios en la esfera del tráfico intracomunitario. Por lo pronto, es fácil observar que la normativa estatal en ningún caso prevé la posibilidad de que tales principios, junto con el de

¹⁴El artículo 11 establece las causas de oposición a los traslados para eliminación, y el artículo siguiente, el 12, la que se refieren a los traslados para valorización.

¹⁵Tras la derogación de la Directiva de 2006, las remisiones a ésta se han de entender hechas a la Directiva Marco de 2008, cuyo anexo V contiene una tabla de equivalencias entre las disposiciones de ambas normas.

prioridad de la valorización, puedan servir de fundamento para el establecimiento de medidas de prohibición general o parcial a las operaciones de traslado de residuos destinados a eliminación. Y por otro lado, en segundo lugar, por lo que afecta a los traslados de residuos destinados a valorización, se puede comprobar también que la normativa estatal no hace ninguna mención a aquellos principios al regular las causas de oposición a tales traslados, cuando resulta que la normativa comunitaria—la Directiva de 2008—sí ha admitido expresamente el juego de dichos principios como fundamento para la imposición de restricciones a los traslados de residuos destinados a valorización, al menos cuando se trata de residuos domésticos mezclados. De esta forma, pues, la normativa estatal se aparta de la equiparación que la normativa comunitaria establece, en cuanto a régimen de restricciones, entre los traslados destinados a eliminación y los traslados destinados a valorización cuando éstos afectan a los residuos domésticos mezclados¹⁶.

Bien es cierto que esa equiparación no aparece recogida expresamente en el Reglamento comunitario de 2006. Pero ello es debido a una razón puramente temporal, en la medida que la aplicación de los principios de proximidad y autosuficiencia a los traslados para valorización de los residuos domésticos mezclados constituye una novedad introducida por la Directiva Marco de 2008 (art. 16). No obstante, la jurisprudencia comunitaria (STJUE de 12 de diciembre de 2013, entre otras) se ha encargado de advertir que, tras la entrada en vigor de dicha Directiva, las prescripciones del Reglamento de 2006 han de interpretarse de conformidad con la previsión contenida en el artículo 16 de la misma. Más aún, el propio Reglamento comunitario, en su artículo 3.5, prevé que los residuos 20 03 01 (domésticos mezclados) destinados a valorización quedarán sometidos al mismo régimen que los destinados a eliminación.

Teniendo en cuenta todo ello, se explica perfectamente que la Ley 22/2011, posterior al Reglamento de 2006 y a la Directiva Marco, prescriba la necesidad de poner en juego los principios de proximidad y autosuficiencia tanto en los traslados destinados a eliminación como en los destinados a valorización de residuos domésticos mezclados. Sin embargo, no se explica por qué razón tal afirmación no ha tenido luego una plasmación concreta en la regulación de las causas de oposición a los traslados, en particular los destinados a valorización de residuos domésticos mezclados, que efectúa la propia Ley y, de acuerdo con ella, el Reglamento de 2015. La exclusión en este supuesto particular de aquellos principios y el mantenimiento de un régimen netamente separado

¹⁶ El establecimiento de la equiparación se puede explicar por las específicas características de los residuos domésticos: i) son residuos que se producen cotidianamente y a nivel local, lo que hace pensar en instalaciones que permitan un tratamiento próximo e inmediato; y ii) el tratamiento de los residuos domésticos no requiere de unas instalaciones que sean singularmente especializadas. En este sentido, la jurisprudencia comunitaria (véase la STJUE de 4 de marzo de 2010) ha señalado que la red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de valorización de residuos domésticos mezclados no necesariamente ha de responder a un nivel comunitario o estatal, sino que también puede organizarse a escala local. Es más, la jurisprudencia ha señalado también que esa organización local es especialmente idónea —por las razones antes expuestas— en lo que se refiere al tratamiento de los residuos domésticos, de modo que en relación a los mismos el juego de los principios de proximidad y autosuficiencia se ve reforzado.

entre las operaciones valorización y las de eliminación, que no contempla para estas últimas la posibilidad de establecer medidas generales de prohibición basadas precisamente en la aplicación de los referidos principios, parecen dar a entender que el legislador español ha querido sobre todo potenciar las connotaciones comerciales de las operaciones de traslado de residuos¹⁷.

IV. SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y LIMITACIONES AL TRASLADO DE RESIDUOS

1. El enfoque comunitario: libre circulación de mercancías y libre competencia

La jurisprudencia comunitaria ha señalado en reiteradas ocasiones¹⁸ que el establecimiento de un sistema (de servicio público) de gestión de residuos en el que existe la obligación de entregar éstos en unas determinadas instalaciones, o bien en el que una única empresa –o número limitado de empresas– está autorizada a tratar los residuos generados en una determinada zona, implica desde luego un efecto restrictivo sobre el traslado transfronterizo de residuos. Y por consiguiente, se trata de una medida que se opone a las técnicas básicas puestas al servicio de la libre circulación de mercancías. Ahora bien, no por esta sola razón la jurisprudencia comunitaria ha considerado el sistema de servicio público como un modelo proscrito, sino que la posibilidad o no de aceptar dicha medida, desde el punto de vista de la libertad básica comunitaria, dependerá de que la misma pueda encontrar amparo en las previsiones específicas establecidas por la normativa que configura el alcance de la libertad de circulación de mercancías en el ámbito de los traslados intracomunitarios de residuos. Tal normativa, como sabemos, está constituida fundamentalmente por el Reglamento 1013/2006. Y dicho Reglamento adopta una posición completamente neutral respecto al modelo de servicio público. Es decir, ni prevé que la existencia de tal modelo en un Estado miembro pueda ser invocada como causa de oposición a los traslados, ni dispone, en el sentido opuesto, la exclusión del mismo por el sólo efecto de su impacto restrictivo sobre el tráfico de los residuos.

La misma neutralidad –que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario económico– se puede apreciar también si la situación descrita anteriormente se contempla desde el enfoque de las reglas de la competencia. Es evidente que la empresa o empresas que tienen atribuida en exclusiva la gestión de determinados residuos gozan en el mercado de una posición de ventaja. Ahora bien, no por esta circunstancia el Derecho comunitario proscribiera la posibilidad de atribución de derechos especiales o exclusivos a determinadas empresas, ni tampoco que esas empresas sean de titularidad pública. El Derecho comunitario no sólo no prejuzga el estatuto jurídico –público o privado– de las empresas que operan en el mercado, sino

¹⁷A. Estella de Noriega, «Los principios de autosuficiencia y proximidad en el ámbito del derecho ambiental comunitario: análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de junio de 1998», *Revista de Gestión Ambiental*, 2000, p. 45, ha destacado, refiriéndose a la sentencia que comenta, que la legitimación de un trato diferenciador para los residuos destinados a valorización y los destinados a eliminación, desde el punto de vista de la aplicación de los principios de proximidad y autosuficiencia, no queda adecuadamente clarificada.

¹⁸Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 23 de mayo de 2000, entre otras.

que ni siquiera excluye la posibilidad de que determinadas actividades o servicios queden reservados exclusivamente al sector público. Esto es lo que sucede con las empresas encargadas de la gestión de los llamados «servicios de interés económico general», cuando resulte que la aplicación de las normas de la competencia impida a esas empresas, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la «misión específica» que tienen confiada. Y al respecto, hay que advertir que, según la jurisprudencia comunitaria, el servicio de gestión de residuos –o alguna de sus operaciones– puede ser calificado como «servicio de interés económico general»¹⁹; y que la atribución de derechos exclusivos a la empresa o empresas prestadoras de dicho servicio puede incluso justificarse como mecanismo financiero para asegurar económicamente la prestación del servicio²⁰.

2. Servicio público y unidad de mercado

Es de sobras conocido que en la esfera de nuestro ordenamiento jurídico los entes locales han sido tradicionalmente, y lo siguen siendo, los grandes protagonistas en materia de gestión de residuos. A la vista de la normativa sectorial, esto es, la Ley 22/2011, y de la propia normativa reguladora del régimen local, es fácil llegar a la convicción de que la gestión de determinados residuos, básicamente los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, constituye un servicio de titularidad pública, reservado a las entidades locales, susceptible de ser asumido en exclusiva, es decir, monopolizado, y cuya prestación por las corporaciones locales y recepción por los usuarios –en los términos que establezcan las ordenanzas locales– resulta obligatoria²¹. Asimismo, sin perjuicio de lo que se acaba de decir, hay que destacar también que, según la previsión contenida en el artículo 12.6 de la Ley 22/2011, las Administraciones públicas –en el ámbito de sus respectivas competencias y por razones de protección de la salud humana y del medio ambiente– podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos, circunstancia esta que puede conllevar, lógicamente, la asunción en exclusiva de la prestación de dicho servicio.

En definitiva, sean todos o sólo una parte de los residuos, sean todas o sólo algunas de las operaciones de gestión, podemos concluir que nuestra

¹⁹En este sentido, véanse las famosas sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 25 de junio de 1998 (asunto Dusseldorp) y de 23 de mayo de 2000 (asunto Sydhavnens). Igualmente la normativa comunitaria: el artículo 17.1.e) de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, califica expresamente el tratamiento de residuos como servicio económico de interés general.

²⁰Así se manifiesta la segunda de las sentencias citadas en la nota anterior. La primera, sin embargo, sigue el criterio opuesto. Por esta razón, E. Alonso García, «Derecho de la competencia y medio ambiente», *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 457-458, ha criticado la falta de una doctrina consolidada a nivel europeo acerca de si las decisiones que aseguran la exclusividad del mercado como sistema de financiación de las instalaciones ambientales pueden considerarse legales o ilegales en el marco del mercado intracomunitario del tratamiento de residuos.

²¹Al margen de ello, el artículo 12.5 de la Ley de 2011 prevé que las entidades locales podrán –cuando así lo decidan voluntariamente– gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados en las industrias, en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas. Y asimismo, en esa situación, que podrán imponer la incorporación obligatoria de los productores de residuos al sistema público de gestión.

legislación vigente admite sin dificultad la configuración de la gestión de residuos como un servicio público, como una actividad económica no liberalizada. Y además, admite también, como se ha dicho, que la titularidad pública del servicio pueda comportar la prestación monopolística y la recepción obligatoria.

Aceptada esta situación, cabría suponer entonces que, en lo que afecta al régimen de los traslados intraestatales, nuestro ordenamiento jurídico debería contemplarla desde la misma perspectiva de neutralidad que lo hace la normativa comunitaria en lo que afecta a los traslados transfronterizos. Es decir, sin prejuzgar la existencia del servicio público por el solo efecto de su incidencia restrictiva sobre el mercado de los residuos. Y eso de conformidad con la coherencia que la normativa estatal ha de guardar en relación a la comunitaria.

Sin embargo, el texto del Reglamento de 2015 introduce cierta dosis de confusión al respecto, al afirmar solemnemente que «en aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, no podrá ser causa de oposición al traslado que determinados servicios estén declarados, en el territorio de destino, servicio público al amparo del artículo 12.6 de la Ley 22/2011, de 28 de julio». De entrada, lo primero que llama la atención de la proclamación transcrita es que la misma está contenida en la exposición de motivos de la norma, pero no tiene ningún reflejo concreto en el articulado del Reglamento. En segundo lugar, no se alcanza a entender muy bien porqué razón la imposibilidad de invocar la existencia del servicio público como causa de oposición al traslado se limita exclusivamente a los casos en que tal servicio público esté declarado en el lugar de destino, pero en cambio nada se dice respecto al lugar de origen. Desde el punto de vista de la garantía de la unidad de mercado, a la que sirve la Ley de 2013 invocada, igual o más impacto puede tener la existencia del servicio público en el lugar de origen que en el lugar de destino. De hecho, es más fácil suponer que la eventual resistencia al traslado, motivada normalmente por la necesidad de asegurar la financiación del servicio, se produzca cuando tal servicio esté implantado en el lugar de origen²². Y por último, en tercer lugar, tal vez lo más importante. Conviene recordar que la regulación de la Ley de 2011 no sólo está inspirada por la finalidad de satisfacer las exigencias de la libertad de circulación de mercancías, sino que su posición está definida por una segunda coordenada igual o tal vez más importante, la de garantizar los objetivos de protección del medio ambiente. Por esta razón, precisamente, el artículo 12.6 de la Ley habilita la existencia de servicios públicos de gestión de residuos, pero sólo cuando la creación de los mismos obedezca a necesidades justificadas de protección del medio ambiente o, en su caso, de protección de la salud humana. La exposición de motivos del Reglamento de 2015, sin embargo, parece haber olvidado este último extremo, a pesar de que alude expresamente al artículo

²²Tal vez la afirmación hecha en la exposición de motivos del Reglamento de 2015 venga condicionada por el deseo de desterrar definitivamente cualquier reminiscencia de la vieja causa de oposición que, en el ámbito de los traslados intraestatales y sólo invocable por la comunidad autónoma de destino, preveía el artículo 16.2.d) de la Ley de Residuos de 1998. Sin embargo, el examen de esta causa permite advertir con facilidad que la misma estaba muy lejos de responder exclusivamente a la existencia de un servicio público de gestión.

12.6 de la Ley. E igualmente parece haber olvidado que, conforme a la normativa comunitaria, y a la propia Ley de 2011, las razones de protección del medio ambiente, y también las de protección de la salud humana, son causas que permiten oponerse válidamente a las operaciones de traslado.

En este sentido, en la misma línea que ya dijimos en otro momento, la proclamación que efectúa la exposición de motivos del Reglamento de 2015 parece revelar una visión decantada de las operaciones de traslado de residuos, una visión tal vez subconsciente, pero una visión que parece poner el foco sobre las connotaciones comerciales de dichas operaciones antes que sobre sus implicaciones ambientales.