

INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LAS PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES AL TRASLADO DE RESIDUOS PELIGROSOS ESTABLECIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA Y LA RIOJA

UM/014/24

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de marzo de 2024

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 16 de febrero de 2024 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito de una asociación de operadores a través del cual informa sobre los obstáculos a la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), que derivan de determinadas prohibiciones y restricciones al traslado de residuos peligrosos establecidas por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia y La Rioja.

Posteriormente, en fecha 20 de febrero de 2024, la Secretaría para la Unidad de Mercado (SUM) comunica a esta Comisión que únicamente deben ser objeto de análisis las restricciones denunciadas referentes a las Comunidades de Andalucía y la Rioja puesto que:

El Plan de Gestión de Residuos Industriales de Galicia (PRIGA) 2023-2030 no cumple los requisitos para ser objeto de informe al amparo del mecanismo del artículo 28 de la LGUM, puesto que aún se encuentra en fase de tramitación administrativa

En cuanto a las restricciones de Andalucía y La Rioja, éstas son las siguientes:

- La nueva disposición adicional séptima del Reglamento de Residuos de Andalucía, añadida por la disposición final quinta de la Ley 3/2023, de 30 de marzo.
- El Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026 actualizado mediante el Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, en concreto su apartado 15.9.2.

Por un lado, la nueva disposición adicional séptima del Reglamento de Residuos de Andalucía introducida por la disposición final quinta de la Ley 3/2023¹ prevé lo siguiente:

Disposición adicional séptima. Aplicación del principio de autosuficiencia a residuos peligrosos procedentes de fuera de Andalucía.

*En base al principio de autosuficiencia, recogido en el artículo 9 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, a los efectos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, y en la normativa sobre el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, **con carácter general, se prohíbe la entrada de residuos peligrosos y residuos peligrosos no reactivos estables o provenientes de un proceso de estabilización procedentes de fuera de Andalucía** para los cuales la Comunidad Autónoma de Andalucía es competente para autorizar en el marco de lo regulado en el artículo 12.4.d de la Ley 7/2022, de 8 de abril, **cuando el destino final sea el depósito en cualquier tipo de vertedero ubicado en Andalucía, sean sometidos o no a operaciones de tratamiento previo.***

Con carácter excepcional se podrán autorizar de forma motivada traslados de los residuos indicados anteriormente en base al

¹ https://ws040.juntadeandalucia.es/sedeboja/web/textos-consolidados/resumen-ficha?p_p_id=resumenrecursolegal_WAR_sedebojatextoconsolidadopor.

principio de solidaridad interterritorial definido en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por otro lado, el apartado 15.9.2 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026² actualizado mediante el Decreto 152/2023, de 14 de noviembre contempla que:

15.9.2 Aplicación del principio de proximidad en la eliminación de residuos en vertedero

Para la aplicación del principio de proximidad, se ha establecido el área máxima de influencia de los vertederos de La Rioja, tomando una distancia máxima de 50 km desde el centro de de cada uno de los 4 vertederos.

Los vertederos ubicados en los municipios de Agoncillo, Hervías y Arnedo, están autorizados como vertederos de residuos no peligrosos (B1a), subcategoría para residuos inorgánicos con bajo contenido en materia orgánica o biodegradable y, no están autorizados para eliminar peligrosos no reactivos estables. El vertedero de Nájera, está autorizado como vertedero de residuos orgánicos no peligrosos (B2), subcategoría para residuos predominantemente orgánicos

Estos vertederos, salvo las particularidades incluidas en el apartado anterior para el vertedero de Nájera, podrán admitir para su eliminación residuos de instalaciones de fuera de La Rioja siempre que cumplan las condiciones de la autorización ambiental integrada y, el procedimiento de admisión establecido por el vertedero, cuando las instalaciones de origen en las que se generan los residuos se encuentren dentro del radio de influencia de 50 km.

El control de las cantidades recibidas con destino eliminación en estos vertederos se realizará por medio de los documentos de identificación de residuos, de las inspecciones que se lleven a cabo y, de cualquier otra información disponible.

En otras palabras, mientras la regulación andaluza establece una prohibición general de traslado de residuos peligrosos procedentes de otros territorios a dicha Comunidad para su tratamiento, la normativa riojana establece una distancia máxima para la eliminación de residuos en vertedero (50 km).

² <https://www.larioja.org/medio-ambiente/es/residuos/plan-director-residuos-rioja-2016-2026>.

La informante denuncia en su escrito que dichas restricciones constituyen una restricción desproporcionada de la libre circulación de mercancías y vulneran el principio de unidad de mercado, colocando en una posición de desventaja a los gestores de las operaciones de tratamiento afectadas por la limitación general de traslado, con respecto de los operadores situados en otras comunidades autónomas, pues los primeros sólo podrán recibir residuos producidos en su propia comunidad autónoma.

Asimismo, la informante añade que las mencionadas restricciones resultan contrarias, además, a la normativa sectorial aplicable en materia de residuos. Concretamente vulnerarían el artículo 31 de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, puesto que dicho precepto no prevé que las comunidades autónomas puedan establecer medidas de prohibición general o parcial en relación con los traslados de residuos en el interior del territorio del Estado.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

- “1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.*
- 2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.*”

En el caso que nos ocupa, la actividad sobre la que versa la información presentada consiste en la gestión de residuos, lo cual constituye una actividad sometida a la LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.

En este sentido, la misma Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos define en su artículo 2 el concepto de “residuo”³ así como las operaciones referentes a su “recogida”⁴, “gestión”⁵ y “tratamiento”⁶. También define la figura del “Gestor de Residuos” en el apartado ñ del citado artículo 2 como *“la persona física o jurídica, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos”*.

Finalmente, la propia Ley 7/2022 también conceptúa el traslado o “transporte” de residuos⁷ como una *“operación de gestión consistente en el movimiento de residuos de forma profesional por encargo de terceros, llevada a cabo por empresas en el marco de su actividad profesional, sea o no su actividad principal”*.

Tanto esta Comisión como la Secretaría para la Unidad de Mercado (SUM) han aplicado la LGUM al ámbito de la gestión de residuos en distintos informes. Entre otros, cabe mencionar los Informes de la CNMC de referencias UM/087/15 de 14 de diciembre de 2015⁸, UM/038/16 de 08 de abril de 2016⁹, UM/097/16 de 15 de septiembre de 2016¹⁰ y UM/007/24 de 13 de febrero de 2024, así como los

³ *Cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar (apartado al).*

⁴ *Operación consistente en el acopio, la clasificación y almacenamiento iniciales de residuos, de manera profesional, con el objeto de transportarlos posteriormente a una instalación de tratamiento (apartado ag).*

⁵ *La recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la clasificación y otras operaciones previas; así como la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos. Se incluyen también las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente (apartado n).*

⁶ *Las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación (apartado az).*

⁷ Apartado ay del artículo 2 de la Ley 7/2022.

⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/um08715>.

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um03816>.

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/um09716>.

informes de la SUM de referencias 28/17014 de 13 de septiembre de 2017¹¹, 28/18022 de 14 de enero de 2019¹² y 28/20026 de 01 de diciembre de 2020¹³

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

III.1.- Normativa aplicable en materia de traslado de residuos

En los apartados 4 y 5 artículo 31 (“régimen de traslado de residuos dentro del territorio del Estado”) de la Ley estatal 7/2022, de 8 de abril, de residuos, se prevé la posible oposición al traslado de residuos destinados a la eliminación (apartado 4) o a la valorización (apartado 5) por parte de las comunidades autónomas de origen o destino de los residuos, en los siguientes términos:

“4. Cuando se presente una notificación previa a un traslado de residuos, destinados a la eliminación, los órganos competentes de las comunidades autónomas de origen y de destino, en el plazo de diez días naturales desde la fecha de acuse de recibo de la misma, podrán oponerse por los motivos mencionados en el artículo 11, apartados b), g), h), i) del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006.

5. Cuando se presente una notificación previa a un traslado de residuos, destinados a la valorización, los órganos competentes de las comunidades autónomas de origen y de destino, en el plazo de diez días naturales desde la fecha de acuse de recibo de la misma, podrán oponerse por los motivos mencionados en el artículo 12, apartados a), b) y k) del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006. Asimismo, podrán oponerse a la entrada de residuos destinados a las instalaciones de incineración clasificadas como valorización cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que los traslados tuvieran como consecuencia que los residuos producidos en la comunidad autónoma de destino tuvieran que ser eliminados.

¹¹ https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28_0089_GESTION_RESIDUOS_-_Traslados_Melilla.aspx.

¹² https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28_0126_COMERCIO_-_Ley_Residuos_Navarra.aspx.

¹³ https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0186_GESTIONDERESIDUOSTrasladoderesiduosnopeligrosos.aspx

b) Que los traslados tuvieran como consecuencia que los residuos de la comunidad autónoma de destino tuvieran que ser tratados de manera que no fuese compatible con sus planes de gestión de residuos.”

Debe señalarse que las objeciones o motivos de oposición previstos en los apartados 4 y 5 transcritos NO INCLUYEN explícitamente la causa de oposición al traslado de residuos contemplada en el artículo 11.1.a) del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 relativa al establecimiento de prohibiciones generales totales o parciales al traslado de residuos:

“que el traslado o la eliminación previstos no se ajustarían a las medidas de prohibición general o parcial de traslados de residuos o de objeción sistemática a los mismos adoptadas para aplicar los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia a escala comunitaria y nacional”.

Y ello, dado el carácter extraordinario o excepcional de dichas medidas prohibitivas cuya adopción por parte de un Estado miembro de la UE exige su notificación a la Comisión europea según se indica en el apartado 6 del mismo artículo 11 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006:

“Las medidas que adopten los Estados miembros, de conformidad con el apartado 1, letra a), para prohibir con carácter general o parcial los traslados de residuos destinados a la eliminación u objetar sistemáticamente a los mismos, o de conformidad con el apartado 1, letra e), deberán ser notificadas de forma inmediata a la Comisión, que informará a los demás Estados miembros.”

Por todo ello, la Ley estatal 7/2022 únicamente prevé expresamente, en sus artículos 9.1 y 32.3, el establecimiento de limitaciones generales al traslado de residuos basadas en los principios de autosuficiencia y proximidad de gestión en un supuesto concreto: para proteger la red estatal integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados. Concretamente, el artículo 9 dispone que:

“1. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las comunidades autónomas y, si fuera necesario, en colaboración con otros Estados miembros, adoptarán las medidas adecuadas, sin perjuicio de la aplicación de la jerarquía de residuos en su gestión, para establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto), incluso cuando la recogida también abarque residuos similares procedentes de otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles. Las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, observarán los principios de proximidad y autosuficiencia en los casos mencionados.

Para proteger esta red, se podrán limitar los traslados de residuos conforme a lo establecido en el artículo 32.3.

2. La red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos mencionados en el apartado 1, en una de las instalaciones adecuadas más próximas a su lugar de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

3. Para la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, atendidas las exigencias de eficiencia y de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos”.

Por otro lado, el régimen contenido en el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado tampoco prevé la posibilidad de introducir prohibiciones generales si bien sí contempla un régimen de oposición al traslado de residuos en su artículo 9 análogo al de los apartados 4 y 5 del artículo 31 de la Ley estatal 7/2022 de residuos. En particular, son de destacar los motivos de oposición del artículo 9.2.b) basados en la posible infracción de los principios de autosuficiencia, proximidad y observancia de los planes autonómicos de gestión de residuos:

1.º La instalación de la red integrada estatal de instalaciones de eliminación no sea la más próxima al lugar donde se generó el residuo.

2.º El residuo deba eliminarse en una instalación especializada, y que en esa instalación tengan que eliminarse residuos procedentes de un origen más cercano y a los que la Administración competente haya dado prioridad.

3.º Los traslados, en caso de producirse, no se ajusten a los planes de gestión de residuos.

Por tanto, de la normativa básica en vigor se desprende la inexistencia de prohibiciones o restricciones *a priori* y generales al traslado de residuos entre Comunidades Autónomas, con las matizaciones indicadas, si bien existen mecanismos de oposición que operan “*caso por caso*”, esto es, que actúan mediante el análisis de cada traslado concreto de residuos.

III.2.- Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Supremo en materia de traslado de residuos

III.2.1 Jurisprudencia del TJUE

Los artículos 34 y 35 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁴ recogen el principio de libre circulación de mercancías al establecerse la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación (art.34 TFUE) o a la exportación (art.35 TFUE) entre los Estados miembros. No obstante, el artículo 36 TFUE prevé que:

Las disposiciones de los artículos 34 y 35 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los EstadosNUE miembros.

La Comisión en su Comunicación 2021/C 100/03 por la que se publica una Guía sobre los artículos 34 a 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁵ ha recordado, por un lado, que el TJUE, desde su Sentencia de 9 de julio de 1992, (Comisión/Bélgica, C-2/90)¹⁶, considera que los residuos, tanto si son reciclables como si no, son mercancías a efectos de los Tratados de la UE. Y, por otro lado, también señala que en el apartado 49 de la Sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2013 (C 292/12) se declaró que:

En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, al igual que el Reglamento nº 259/93 que le precedió, el Reglamento nº 1013/2006 tiene

¹⁴ Véase la última versión consolidada del TFUE publicada el 01.03.2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301&qid=1708581167993>.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C..2021.100.01.0038.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2021%3A100%3ATOC> (DOUE C-100/38 de 23.03.2021).

¹⁶ Apartados 23 a 28.

por objeto proporcionar un sistema armonizado de procedimientos mediante los cuales pueda limitarse la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, Rec. p. I-7585, apartado 72). De ello se desprende que no es necesario analizar además si una medida nacional relativa al traslado de residuos es conforme con los artículos 34 TFUE a 36 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, apartado 46).

Y el apartado 46 de la anterior Sentencia del TJUE de 13 de diciembre de 2001 (C-324/99) había indicado que:

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la primera cuestión que, cuando una medida nacional que prohíbe de manera general la exportación de residuos destinados a la eliminación esté justificada por los principios de proximidad, de prioridad de la valorización y de autosuficiencia, conforme al artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento, no es necesario comprobar, además, si esta medida nacional es conforme con los artículos 34 y 36 del Tratado.

Sin embargo, debe indicarse que la Sentencia del TJUE de 13 de diciembre de 2001 está hablando de “medida nacional” y que en el apartado 74 de la Sentencia del TJUE 12 de diciembre de 2013 se declaró que los derechos a la libertad de establecimiento del artículo 49 TFUE y a la libre prestación de servicios del artículo 56 TFUE no se aplican a situaciones de traslado interno de residuos dentro de un mismo Estado miembro de la UE, como la que es objeto del presente informe.

Asimismo, en el apartado 63 de la Sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2013 (C-292/12), se señala que:

Por lo tanto, debe considerarse, por lo que respecta a los residuos destinados a su eliminación y a los residuos municipales mezclados recogidos de hogares particulares y, en su caso, de otros productores, que un Estado miembro está facultado para atribuir a las corporaciones locales, en el ámbito geográfico que considere más adecuado, competencias en materia de gestión de los residuos generados en su territorio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que para el mismo se derivan del artículo 16 de la Directiva 2008/98 y que, en el marco de sus competencias, esas corporaciones pueden prever que el tratamiento de esos tipos de residuos tenga lugar en la instalación adecuada más próxima.

En cambio, en el apartado 66 de la misma Sentencia, el TJUE declara que:

Así pues, resulta del análisis de las disposiciones del Reglamento nº 1013/2006 aplicables a los traslados entre Estados miembros de residuos destinados a la valorización diferentes de los residuos municipales mezclados que este Reglamento no contempla la posibilidad de que una autoridad nacional adopte una medida de alcance general que tenga por efecto prohibir total o parcialmente el traslado de tales residuos a otros Estados miembros para ser tratados en los mismos.

Finalmente, la STJUE de 25 de junio de 1998 (C-203/96)¹⁷ descarta la posibilidad de que un Estado miembro pueda alegar, como motivo de protección ambiental para evitar la exportación de residuos, la necesidad de garantizar la viabilidad económica de la empresa nacional de tratamiento de residuos asegurándole un volumen mínimo de entradas¹⁸.

III.2.2 Jurisprudencia del Tribunal Supremo

En materia de traslado de residuos, se ha pronunciado la jurisprudencia en tres sentencias del Tribunal Supremo, las SSTs de 1 de marzo (RC 3102/2014), 13 de abril (4087/2014) y 8 de junio (RC 255/2015) de 2016. En ellas se rechaza la posibilidad de que un sistema de gestión de residuos de una determinada Comunidad autónoma establezca una prohibición genérica e incondicionada al traslado de residuos.

Es especialmente esclarecedor lo declarado en el apartado c) del Fundamento Cuarto de su Sentencia de 01 de marzo de 2016 (RC 3102/2014):

Valga todavía una última consideración, en cualquier caso, para puntualizar que tampoco es que de la normativa vigente resulte un régimen de traslados de los residuos basado en una libertad absoluta e

¹⁷ En el apartado 66 de la STJUE de 25 de junio de 1998 se dice que: *A este respecto, el Gobierno neerlandés alega que la normativa controvertida persigue la reducción de los costes de la empresa encargada de la incineración de los residuos peligrosos para permitirle ser viable desde el punto de vista económico.*

¹⁸ En el apartado 68 de la STJUE de 25 de junio de 1998 se rechaza esta posibilidad, también por motivos de promoción y defensa de la competencia: *En estas circunstancias, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 90 del Tratado, en relación con el artículo 86, se opone a una normativa, como el Plan plurianual, en virtud de la cual un Estado miembro obliga a las empresas a confiar sus residuos destinados a la valorización, como los filtros de aceite, a una empresa nacional a la que ha concedido el derecho exclusivo de incinerar estos residuos peligrosos, a menos que el tratamiento de sus residuos en otro Estado miembro no sea más eficaz que el practicado por dicha empresa, cuando dicha normativa, sin justificación objetiva y sin que ello sea necesario para el cumplimiento de una misión de interés general, implica favorecer a la empresa nacional y reforzar su posición dominante.*

incondicionada (algo que ni siquiera rechazó la propia entidad mercantil recurrente en la instancia y que ahora vuelve asimismo a reconocer al manifestar su oposición a la estimación del presente recurso de casación).

Lejos así de lo que pudiera concluirse, dicho régimen de traslados está sujeto en todo caso a un sistema autorizante (cuya gestión se atribuye a las Comunidades Autónomas: artículo 4.2 de la Ley de 1998).

Lo que sucede es que, por una parte, la autorización de traslado por parte de la Comunidad Autónoma de origen no puede denegarse sino caso por caso, en la medida en que venga a acreditarse su compatibilidad con a los objetivos marcados en los planes autonómicos.

*Esto es, lo que en rigor es **solo susceptible de censura es que pueda considerarse cercenada toda posibilidad de traslado de los residuos de una forma genérica e injustificada** -que es a la postre lo que venía a avalar la autorización concedida al gestor de residuos a tenor de sus condicionantes anudados a ella, y es también la razón por la que se anula dicho condicionante-; en otros términos, lo que proscribe el artículo 16 de la Ley es el establecimiento de una restricción al traslado de residuos impuesta con carácter general.*

Por otra parte, y en lo que concierne a la Comunidad Autónoma de destino, tampoco queda desprovista ésta de la facultad de introducir restricciones, ahora bien, en los limitados términos establecidos igualmente por la normativa aplicable (...)

Sin embargo, en las posteriores Sentencias del mismo Tribunal Supremo número 216/2017 de 9 de febrero de 2017 (RC 108/2016) y número 1447/2021 de 09 de diciembre de 2021 (RC 4218/2019) se añade un matiz, distinguiéndose, a la hora de establecer posibles restricciones al traslado, entre distintos tipos o clases de residuos:

*“A este respecto, resulta importante destacar que la ley estatal establece que los traslados de residuos destinados a la eliminación, así como los traslados de residuos domésticos mezclados destinados a la valorización, deberán llevarse a cabo teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad. En otras palabras: la nueva Ley **restringe la facultad de las comunidades para poner 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, como los que son objeto del presente recurso, 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 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, pero 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".

III.3.- Informes IPN 94/13 e IPN/CNMC/030/18 de la CNMC sobre la regulación del traslado de residuos en el interior del territorio del Estado

En el Informe IPN 94/13, de 22 de mayo de 2013, de la CNC (actual CNMC) sobre el proyecto del ya derogado Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regulaba el traslado de residuos en el interior del territorio estatal (disposición sustituida por el actual RD 553/2020) ya se señaló¹⁹ que la eliminación de la posibilidad del traslado de residuos entre Comunidades Autónomas garantizaba que los operadores ya instalados en diversos territorios mantuvieran indebidamente un mercado cautivo que abarcaba su respectivo ámbito territorial.

Asimismo, en el posterior Informe IPN/CNMC/030/18 de 14 de noviembre de 2018²⁰, la CNMC añadía que cualquier nueva carga o restricción administrativa impuesta a las empresas en materia de traslado de residuos debería ser analizada a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad. Ello será objeto de estudio en el siguiente apartado.

¹⁹ Véanse páginas 6 y 7 del Informe [IPN 94/13](#)

²⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc03018>.

III.4.- Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM

Las limitaciones al traslado de residuos entre Comunidades distintas autónomas deben sujetarse a los principios de necesidad y proporcionalidad, en la medida en que suponen una restricción a la libre circulación de mercancías y al ejercicio de la actividad económica en el sentido de los artículos 5 y 17 de la LGUM, según indicó expresamente esta Comisión en la conclusión primera de su anterior Informe UM/097/16 de 15 de septiembre de 2016²¹ sobre el traslado de neumáticos usados entre las comunidades aragonesa y catalana y como también se recordaba en el anteriormente citado Informe IPN/CNMC/030/18 de 14 de noviembre de 2018²².

Así, el artículo 5 LGUM señala en sus apartados 1 y 2 que:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Las razones imperiosas de interés general enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, son las siguientes:

el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Y, por su parte, el artículo 17 LGUM prevé que:

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

²¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um09716>.

²² <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc03018>.

Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

III.4.1 Análisis de la nueva disposición adicional séptima del Reglamento de Residuos de Andalucía introducida por la disposición final quinta de la Ley 3/2023

En la nueva disposición adicional séptima se prohíbe, con carácter general, la entrada en la Comunidad andaluza de residuos peligrosos y residuos peligrosos no reactivos estables o estabilizados procedentes de otras Comunidades cuando el destino de dichos residuos sea el vertedero (eliminación), sean sometidos o no a tratamiento previo.

Un supuesto semejante al expuesto fue analizado, también desde la óptica del principio de proximidad, en la STS de 30 de octubre de 2012 (RC 3379/2009):

“El artículo 15 del Decreto 236/2005, de 22 de noviembre, establece que <<En virtud de la aplicación de los principios de proximidad y suficiencia, todo residuo peligroso generado en la Comunidad Autónoma de Aragón cuyo destino sea la eliminación y ésta pueda realizarse en el territorio de la Comunidad Autónoma, será eliminado dentro de la

Comunidad.>>; el artículo 16 del Decreto dispone que: <<1. En la Comunidad Autónoma de Aragón no se aceptarán residuos peligrosos generados fuera de su territorio para su eliminación en las instalaciones del servicio público. 2. No obstante lo anterior, excepcionalmente se admitirán residuos peligrosos generados fuera de Aragón para su eliminación en las instalaciones del servicio público cuando, dentro de una relación de equivalencia, la cantidad de residuos que haya de recibirse sea, como máximo, la cantidad de residuos peligrosos generados en la Comunidad Autónoma de Aragón que el año anterior hubieran sido objeto de eliminación mediante tratamiento térmico fuera de la Comunidad Autónoma>> (...)

Por su parte el artículo 16 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, establece que << 1. La eliminación de residuos en el territorio nacional se basará en los principios de proximidad y de suficiencia. 2. Las Comunidades Autónomas sólo podrán oponerse a la recepción de cualquier tipo de residuo producido en el territorio nacional, en centros ubicados en su territorio y por ellas autorizados, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) Que los citados centros no tengan las instalaciones adecuadas o, manifiestamente, carezcan de la capacidad necesaria para el almacenamiento, valorización o eliminación de los residuos.b) Que existan indicios racionales de que los residuos no van a ser gestionados en la forma indicada en la documentación que los acompaña con motivo de su traslado.c) Que los planes nacionales o autonómicos hayan previsto objetivos de almacenamiento, valorización o eliminación, que serían de imposible cumplimiento si se recibieran residuos originarios de otra Comunidad Autónoma. d) Que la planta receptora fuera de titularidad pública o su construcción o gestión hubiera sido financiada en parte con fondos públicos para atender exclusivamente necesidades de ejecución de la gestión de una parte definida de los residuos incluidos en los planes autonómicos y en los planes nacionales de residuos. Este motivo de denegación será también aplicable, en su caso, al traslado de residuos a plantas de valorización o eliminación de titularidad de las Entidades locales o financiados por ellas. 3. Las Comunidades Autónomas no podrán oponerse al traslado de residuos para su valorización o eliminación en otras Comunidades Autónomas, siempre y cuando estos traslados no se opongan a los objetivos marcados en sus planes autonómicos.4. El Gobierno establecerá la normativa a la que deberá ajustarse el traslado de residuos entre los territorios de distintas Comunidades Autónomas>>.

OCTAVO

.- El principio de proximidad y suficiencia pretende garantizar la existencia de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación que permitan que los residuos sean depositados y destruidos en las instalaciones adecuadas más próximas, por lo que no es sino una proyección del principio de "corrección de los atentados al medioambiente

en la fuente "establecido en el artículo 191.2 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (RCL 2009, 2300) (consolidado tras el Tratado de Lisboa), del que deriva, asimismo, que pueda prohibirse el transporte de residuos con destino a su eliminación. Si bien la misma no resulta aplicable, ratione temporis, al caso enjuiciado, el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE (LCEur 2008, 1895) del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de Noviembre de 2008, sobre los residuos, determina, a fin de que la Comunidad en su conjunto pueda ser autosuficiente en la eliminación y valorización de residuos urbanos mezclados en hogares privados y que los estados miembros alcancen ese objetivo individualmente, el establecimiento de una red de cooperación en materia de instalaciones de eliminación e instalaciones para la valorización de residuos urbanos mezclados recogidos de hogares privados, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas y la necesidad de instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos.

(...)

Pues bien, el artículo 15 del Reglamento autonómico impugnado contraviene el principio de proximidad y suficiencia contenido en la legislación estatal básica en una interpretación del mismo acorde con el antes citado principio de corrección de los atentados al medioambiente en la fuente, establecido en el artículo 191.2 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), porque determina que la eliminación de residuos se producirá "siempre que sea posible" en el territorio de la Comunidad Autónoma, aún cuando pudiera existir una instalación más próxima adecuada para ello situada en el territorio de otra Comunidad Autónoma, lo que es contrario a la operatividad del principio de proximidad en el conjunto del Estado y no sólo en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas.

NOVENO

También resulta contrario al principio de proximidad el condicionamiento de la recepción de residuos procedentes de otras Comunidades autónomas a la aplicabilidad de lo que el reglamento impugnado denomina principio de equivalencia, por cuanto -a pesar de lo que se afirma por la Sala de instancia- la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 16.2 de la Ley 10/1998m de 21 de abril, con ocasión del otorgamiento, por la Administración ambiental autonómica, de las autorizaciones pertinentes en relación con la autorización de entrada de residuos peligrosos que tengan como destino las instalaciones de eliminación emplazadas en la Comunidad Autónoma de Aragón, esa autorización tiene lugar "en la lógica del reglamento impugnado- después de la aplicación del denominado "principio de equivalencia", que funciona por tanto como un filtro previo no previsto y, por tanto, incompatible con la regulación básica estatal".

Una limitación a la recepción de residuos como la contemplada en la normativa andaluza podría encontrar amparo en el principio de proximidad, actualmente plasmado en el artículo 9 de la Ley 7/2022 para actuaciones que incluyen la eliminación que comporta el depósito en vertedero (Anexo III de la Ley en relación con la definición de su artículo 2.1)), como medio para potenciar la eliminación cerca del lugar de generación, pero no en unos términos como los previstos en la Disposición adicional séptima del Reglamento de Residuos de Andalucía. Ello porque el principio de proximidad no obedece a una lógica político-territorial de tratamiento de residuos en atención a su origen en una determinada Comunidad Autónoma, sino, como razona el Alto Tribunal en la sentencia citada, a la proximidad al lugar de generación, que puede situarse, o no, en la Comunidad Autónoma en que se ubica el centro de eliminación (en este caso vertedero) más cercano. La salvedad contenida en la Disposición adicional (*“Con carácter excepcional se podrán autorizar de forma motivada traslados de los residuos indicados anteriormente en base al principio de solidaridad interterritorial definido en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”*) no salva la objeción referida, pues no recoge el principio de proximidad en el sentido referido, sino que se sitúa en una visión interterritorial al margen del criterio determinante, esto es, la proximidad al lugar de generación.

En consecuencia, así planteada, la restricción no resulta aceptable desde la óptica de la LGUM, por no encontrar apoyo en razones imperiosas de interés general que justifiquen una mayor restricción frente al régimen general autorizatorio de la Ley 7/2022.

III.4.2 Análisis del nuevo apartado 15.9.2 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026 actualizado mediante el Decreto 152/2023, de 14 de noviembre

Distinto es el caso del Plan Director indicado, pues en su apartado 15.9.2 se advierte que el criterio aplicado (distancia máxima de 50 km) se aplica no solo a los residuos generados en la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino también a residuos de instalaciones de fuera de ella. Por tanto, en principio encontraría acomodo en el principio de proximidad según delimitación efectuada por el Tribunal Supremo en la Sentencia citada, que, pese a su fecha, es extrapolable al régimen de la Ley 7/2022. No obstante, sería preciso que se contemplara la posibilidad de que dicha restricción, general, se exceptionara por razones justificadas a fin de paliar el carácter absoluto con el que se plasma.

Aunque referido a una licitación, que responde a una lógica muy distinta de la correspondiente al régimen general de tratamiento de residuos a que responde el Plan Director, resulta relevante lo razonado en la STS 1147/2021 (RC 4218/2019):

“La parte crítica también que se fije la distancia desde el centro de las principales localidades hasta las instalaciones de gestión de residuos y no

con respecto al centro productor de residuos. Lo cierto es que los residuos hospitalarios se generan en centros hospitalarios situados normalmente en las grandes ciudades y al poder existir varios hospitales en distintos lugares de una misma ciudad, parece lógico que se tome en consideración el centro de la ciudad como referencia. Por otra parte, la utilización de la cercanía de las instalaciones con los centros urbanos donde se producen los residuos no es ajena a la jurisprudencia del TJUE, que en su sentencia de 4 de marzo de 2010 (TJCE 2010, 51) (Asunto C-297/08 - Italia) ya consideró que la localización de las instalaciones de eliminación de residuos debe elegirse a "la luz de los objetivos perseguidos por la Directiva 2006/12, entre los cuales figuran, en particular, la protección de la salud y del medio ambiente y la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que debe permitir específicamente la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas. Por ello, dichos criterios de localización deberían referirse, concretamente, a la distancia que separa esos lugares de los hábitats en los que se producen los residuos, a la prohibición de construir instalaciones cerca de zonas sensibles y a la existencia de infraestructuras adecuadas para el traslado de los residuos, como la conexión con redes de transporte (véase la sentencia de 1 de abril de 2004, Commune de Braine-le-Château y otros, C 53/02 y C 217/02, Rec. p. I 3251, apartado 34)".

IV. CONCLUSIÓN

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, las restricciones al traslado de residuos entre distintas Comunidades Autónomas contenidas en la disposición adicional séptima del Reglamento de Residuos de Andalucía (añadida por la disposición final quinta de la Ley 3/2023, de 30 de marzo) resultarían contrarias a los principios de proporcionalidad y mínima distorsión de la actividad económica de los artículos 5 y 17 LGUM por restringir la recepción en atención a la Comunidad Autónoma de origen y no a la proximidad de la generación de los residuos, sea cual fuere la Comunidad de procedencia.