

NUEVO RÉGIMEN DE LOS TRASLADOS DE RESIDUOS EN EL INTERIOR DEL ESTADO: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES

NEW LEGAL FRAMEWORK FOR WASTE TRANSPORT IN SPAIN: AN ANALYSIS OF THE MAIN ISSUES

Autora: Olga Serrano Paredes, Doctora en Derecho y Abogada de Hogan Lovells

Resumen:

Recientemente, en desarrollo de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados se ha aprobado el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, que incluye distintas novedades con respecto al régimen anterior (concepto de operador, causas de oposición a los traslados de residuos, etc.) El presente artículo analiza dichas modificaciones así como sus potenciales problemas de aplicación intentando aportar, a través del estudio de la normativa y la jurisprudencia existentes, criterios para su correcta interpretación y aplicación.

Palabras clave: Ley 22/2011, traslado de residuos, operador, documento de identificación, principio de proporcionalidad, unidad de mercado, libertad de empresa

Abstract:

Recently, Royal Decree 180/2015 on waste transport in Spain has been passed. This Royal decree, that develops Law 22/2011, includes some developments in relation to the previous waste shipment regime: the concept of notifier, the conclusion of a contract between the notifier and the consignee, etc. This article analyzes these legal modifications and tries to identify any problems in putting them into practice.

Key words: Law 22/2011, wastes shipments, waste transport, notifier, movement document, proportionality principle, market unity principle, the right to free enterprise

Sumario:

I. Introducción

II. La necesidad de garantizar la coherencia con el régimen comunitario

III. Ámbito de aplicación

IV. Concepto de operador

V. Requisitos de los traslados

V.A. Aplicables a todos los traslados

V.B. Aplicables a los traslados sujetos a notificación previa

VI. Causas de oposición a los traslados

VI. A Cuestiones previas: límites generales a la libre circulación de residuos

VI.B. Motivos concretos de oposición

VII. Tramitación electrónica

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 3.1 del Reglamento 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, reconoce la competencia de los Estados miembros para establecer un régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de residuos realizados exclusivamente dentro de su jurisdicción, imponiendo como única condición, que dicho régimen tenga en cuenta la necesidad de garantizar la coherencia¹ con el régimen comunitario establecido por sus Títulos II y VII, en los términos que más adelante se detallan.

En aplicación de la anterior previsión, el régimen jurídico de los traslados de residuos en el interior del territorio español, esto es, desde una Comunidad Autónoma a otra, se regula en el artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados (en adelante, Ley 22/2011), que ha sido desarrollado, en uso de la facultad prevista en su disposición final tercera, apartado 1, por el recientemente aprobado Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio

¹ Dicha previsión ya se encontraba recogida de manera similar en la anterior norma comunitaria relativa a los traslados de residuos, derogada por el Reglamento 1013/1006; esto es, en el artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 259/1993, del Consejo de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, Reglamento 259/1993).

del Estado (en adelante, RD 180/2015), publicado en el BOE del pasado 7 de abril.

El RD 180/2015, además de constituir normativa básica en materia de medio ambiente, tiene su base jurídica en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (disposición final segunda), lo que se manifiesta en su intento de mantener la unidad de mercado² en el ámbito de la protección del medio ambiente ligado al traslado de residuos.

A continuación se describen las principales novedades y modificaciones introducidas por este Real Decreto en relación con el régimen jurídico anterior: principalmente, el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, gran parte de cuyo articulado se deroga (disposición derogatoria única) y la ya derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, cuyo artículo 16 regulaba el «Traslado de residuos dentro del territorio del Estado», concretando los motivos de oposición de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) a la entrada y salida de residuos de su territorio.

II. LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LA COHERENCIA CON EL RÉGIMEN COMUNITARIO

Como ya apuntamos, los traslados realizados exclusivamente dentro del territorio de un Estado miembro están sujetos al artículo 33 del Reglamento 1013/2006 (art. 1.5 del citado reglamento).

Dicho artículo reconoce la competencia de los Estados miembros para regular el régimen jurídico de los traslados realizados exclusivamente dentro de su jurisdicción, dejándoles una doble opción: bien establecer su propio régimen pero garantizando la coherencia con el régimen establecido por los títulos II (régimen jurídico aplicable a los traslados dentro de la Unión Europea –UE-) y VII (otras disposiciones) del propio reglamento, bien aplicar el régimen establecido en estos títulos. Y ello, tal y como señala su considerando (13),

² A este respecto, véase también Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Un comentario a esta ley desde la perspectiva del derecho a la libertad de empresa se puede encontrar en REBOLLO PUIG, M. La libertad de empresa tras la ley de garantía de la unidad de mercado. *Revista española de Derecho Administrativo* num. 163/2014.

con objeto de lograr una protección elevada del medio ambiente y la salud de las personas³.

El Título II regula los traslados en el interior de la UE, con o sin tránsito o por terceros países, distinguiendo entre un procedimiento general de notificación y autorización previas para aquellos residuos destinados a operaciones de eliminación y determinados residuos destinados a operaciones de valorización, los más peligrosos (arts. 3.1 y 4 y ss.); y un procedimiento de información general para el resto de residuos destinados a la valorización (art. 3.2 y 4 y 18 y ss.). El Título VII recoge "Otras Disposiciones"⁴, entre las que se incluye el artículo 49, titulado "Protección al medio ambiente", que obliga al productor, al notificante y a las demás empresas implicadas en un traslado de residuos o en su valorización o eliminación, a adoptar las medidas necesarias para garantizar que, durante todo el transcurso del traslado y de su valorización y eliminación, la gestión de los residuos trasladados no ponga en peligro la salud humana y se lleve a cabo de forma ambientalmente correcta.

Fruto de la necesidad de garantizar la mencionada coherencia, el modelo por el que se opte en sede interna debe ser coherente no sólo con el tipo de instrumentos de intervención previstos en la norma comunitaria (notificación, contrato, etc.) sino que, y lo que es más importante, no debe contener mayores obstáculos a la libre circulación de los residuos; esto es, el régimen instaurado por el RD 180/2015 no debe crear más límites a los traslados de

³ A este respecto, recuérdese la obligación de los Estados miembros de garantizar la aplicabilidad directa de los reglamentos y, consecuentemente, respetar su contenido manteniéndose dentro de los límites establecidos en los mismos. Por todas, sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 14 de octubre de 2004 (C-113/02, *Comisión c. Países Bajos*, FJ 16).) en relación con el incumplimiento de los Países Bajos de las obligaciones previstas, entre otras, en el art. 7.4 del Reglamento 259/93: "*Según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un Reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza comunitaria y regulen el ejercicio del margen de apreciación que dicho Reglamento confiera, manteniéndose en todo caso dentro de los límites de sus disposiciones*".

⁴ En concreto: Artículo 49. Protección al medio ambiente; Artículo 50. Medidas ejecutivas en los Estados miembros; Artículo 51. Informes de los Estados miembros; Artículo 52. Cooperación internacional; Artículo 53. Designación de autoridades competentes; Artículo 54. Designación de los delegados; Artículo 55. Designación de oficinas de aduana de entrada y salida de la Comunidad; Artículo 56. Notificación de las designaciones e información al respecto; Artículo 57. Reunión de delegados; Artículo 58. Modificación de los anexos; Artículo 59. Medidas adicionales; Artículo 59 bis. Procedimiento de Comité; Artículo 60. Revisión; Artículo 61. Derogaciones; Artículo 62. Disposiciones transitorias; Artículo 63. Medidas transitorias aplicables a determinados Estados miembros; y Artículo 64. Entrada en vigor y aplicación.

residuos en el interior del territorio español que los existentes en sede comunitaria.

III. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Conviene aquí distinguir entre ámbito material y temporal. Por lo que se refiere al primero, de conformidad con su artículo 1.2 el RD 180/2015 se aplica a los traslados de residuos entre CCAA para su valorización o eliminación, incluidos los traslados que se producen a instalaciones que realizan operaciones de valorización o eliminación intermedias⁵.

No excluye expresamente el mencionado artículo los traslados que podríamos denominar particulares, por contraposición a los que se realizan a título profesional; esto es, aquellos que realizan las personas físicas a título individual (piénsese en el traslado de un ordenador usado desde un domicilio particular, situado en una localidad fronteriza con otra comunidad autónoma a un punto limpio localizado en esta última para su gestión); no obstante, su exposición de motivos, como no podía ser de otra manera, se encarga de precisar que se trata de traslados realizados a título profesional⁶.

Por otro lado y pese a que su ámbito de aplicación lo constituyen los traslados entre CCAA, su disposición adicional segunda, bajo el título "*Movimientos de residuos en el interior de una comunidad autónoma*", establece la obligación de que éstas, en el plazo de 1 año desde su entrada en vigor, dispongan de un régimen adecuado de vigilancia y control de los movimientos de residuos realizados exclusivamente dentro de su territorio, o bien opten por aplicar directamente en éste el Real Decreto. En el primer caso, el régimen que diseñen deberá incluir, al menos, la exigencia para todos los movimientos de residuos de un documento de identificación que acompañe a éstos, un contrato de

⁵ Su art. 2.d) define «Tratamiento intermedio»: como las operaciones R12 (Intercambio de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas entre R 1 y R 11. Quedan aquí incluidas operaciones previas a la valorización incluido el tratamiento previo, operaciones tales como el desmontaje, la clasificación, la trituración, la compactación, la peletización, el secado, la fragmentación, el acondicionamiento, el reenvasado, la separación, la combinación o la mezcla, previas a cualquiera de las operaciones enumeradas de R 1 a R 11), D13 (Combinación o mezcla previa a cualquiera de las operaciones numeradas de D 1 a D 12.***) y D 14 (Reenvasado previo a cualquiera de las operaciones numeradas de D 1 a D 13).

⁶ Si bien utilizando un argumento jurídico que no compartimos: "*En relación con el ámbito de aplicación resulta relevante aclarar que este real decreto resulta de aplicación en el ámbito del transporte profesional de residuos tal como se deriva del artículo 26 de 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, que queda reflejado en el artículo 29.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio*".

tratamiento de residuos, así como una notificación previa en los supuestos del artículo 3.2 a los efectos de la oposición a su tratamiento en la comunidad autónoma en los siguientes casos: cuando carezca de instalaciones adecuadas en su territorio o se haya previsto en sus planes de residuos una solución alternativa a su tratamiento en el mismo; esto es, corresponde a las CCAA determinar si aplican en su territorio el régimen contenido en el RD 180/2915 en su totalidad o diseñan su propio régimen tomando al menos de éste las exigencias relativas al documento de seguimiento, el contrato de tratamiento y la notificación previa.

Esta segunda opción, no obstante, plantea un problema añadido, cual es la posible generación de obstáculos a la libre circulación de residuos dentro de cada Comunidad Autónoma, si éstas establecen distintas exigencias, afectando así al principio de unidad de mercado, por lo que, si ésta fuera finalmente su decisión, deberán ser muy cautas a la hora de diseñar su propio régimen intracomunitario de traslados.

No queda claro tampoco, qué autoridad administrativa será la competente para oponerse, en su caso, a los traslados intracomunitarios, ya que nada dicen a este respecto ni el Real Decreto ni la propia Ley 22/2011. Esta última otorga una competencia residual a la Comunidad Autónoma (art. 12.4.f)⁷ por lo que dicha competencia podría ejercerse excepto en las Comunidades Autónomas uniprovinciales por las Delegaciones provinciales de la Consejería con competencia en materia de medio ambiente. En cualquier caso, habrá que estar a lo que disponga cada Comunidad Autónoma.

En cuanto al ámbito temporal, el Real Decreto entra en vigor en el plazo de un mes desde su publicación; es decir, el próximo 7 de mayo, de tal forma que, como se verá, para esa fecha las empresas que deban trasladar residuos entre CCAA deberán cumplir las obligaciones contenidas en el mismo, lo que incluye contar, como más adelante se verá, con los llamados contratos de tratamiento de residuos, entre otros.

IV. CONCEPTO DE OPERADOR

La Ley 22/2011, siguiendo el régimen existente en esta materia, hace recaer en el operador la obligación de presentar una notificación previa a las autoridades competentes de las CCAA de origen y de destino en los traslados de residuos destinados a eliminación y en los de los siguientes residuos

⁷ En concreto, "*Cualquier otra competencia en materia de residuos no incluida en los apartados 1, 2, 3 y 5 de este artículo*".

destinados a valorización: residuos domésticos mezclados, peligrosos y aquellos para los que reglamentariamente así se determine.

A tal efecto considera operador el definido como notificante en el artículo 2.15 del Reglamento 1013/2006. Dicho artículo recoge dos conceptos de notificante, uno en relación con el traslado con origen en un Estado miembro (letra a) y otro en los supuestos de importación de residuos con destino a la UE o de un tránsito por ésta de residuos no originados en un Estado miembro (letra b). A este respecto, entendemos que el concepto aplicable es el primero –con origen en un Estado miembro–, de acuerdo con el cual:

"a) si se trata de un traslado con origen en un Estado miembro, toda persona física o jurídica sujeta a la jurisdicción de tal Estado miembro que pretenda trasladar o hacer trasladar residuos y en quien recaiga la obligación de notificar. El notificante es alguna de las personas u órganos de la siguiente lista, elegida de acuerdo con el orden establecido en ella:

i) el productor inicial, o

ii) el nuevo productor autorizado que realiza operaciones antes del traslado, o

iii) un recogedor autorizado que, a partir de diversas pequeñas cantidades del mismo tipo de residuos recogidos de distintas procedencias, haya agrupado el traslado que se iniciará a partir de un lugar notificado único, o

iv) el negociante registrado que haya sido autorizado por escrito por el productor inicial, nuevo productor o recogedor autorizado mencionados en los incisos i), ii) y iii) a actuar en su nombre como notificante,

v) un agente registrado que haya sido autorizado por escrito por el productor inicial, nuevo productor o recogedor autorizado mencionados en los incisos i), ii) y iii) a actuar en su nombre como notificante,

vi) cuando todas las personas especificadas en los incisos i), ii), iii), iv) y v), en su caso, sean desconocidas o insolventes, el poseedor.

Cuando un notificante de los contemplados en los incisos iv) o v) incumpla alguna de las obligaciones de retirada de los residuos establecidas en los artículos 22 a 25, el productor inicial, el nuevo productor o el recogedor autorizado mencionados en los incisos i), ii) o iii), respectivamente, que haya autorizado al negociante o agente a actuar en su nombre será considerado como el notificante a efectos de las mencionadas obligaciones sobre devolución.

En caso de traslado ilícito notificado por un negociante o agente de los mencionados en los incisos iv) o v), la persona indicada en los incisos i), ii) o iii) que haya autorizado a dicho negociante o agente a actuar en su nombre será considerada como el notificante a efectos del presente Reglamento;.."

El RD 180/2015 no incluye la misma definición de operador sino que, por el contrario, intenta concretar la prevista en la Ley 22/2011 en los siguientes términos:

a) «Operador del traslado»: la persona física o jurídica que pretende trasladar o hacer trasladar residuos para su tratamiento, y en quien recae la obligación de notificar el traslado. El operador es alguna de las personas físicas o jurídicas de la siguiente lista, elegidas de acuerdo con el orden establecido en ella:

1.º El productor del residuo de acuerdo con la definición del artículo 3.i) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, con carácter general y siempre que el origen del traslado sea el lugar de producción del residuo.

2.º El gestor del almacén o de la instalación de tratamiento, en el caso de que se recojan residuos procedentes de distintos productores o poseedores en un único vehículo y se trasladen a un almacén o a una instalación de tratamiento de residuos.

3.º El gestor del almacén, en el caso de que el traslado se realice desde un almacén autorizado.

4.º El negociante, previsto en la definición del artículo 3.k) de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

5.º El agente, previsto en el artículo 3.l) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, autorizado por escrito por el tercero que le encargó la gestión de los residuos.

6.º El poseedor del residuo, en los casos en que los sujetos anteriores sean desconocidos.

Los reales decretos que regulen los flujos específicos de residuos podrán determinar quién es el operador del traslado en cada caso.

No se trata así, a todas luces, de un concepto idéntico. A título de ejemplo se pueden citar las exigencias contenidas en el Reglamento 1013/2016 en su artículo 12.15.a) iv) y v), antes transcrito, para que el negociante o el agente sean considerados notificante/operador (que hayan sido autorizados por

escrito por el productor inicial, nuevo productor o recogedor autorizado) frente a la falta de requisito alguno en el art. 2.a) 4º y 5º del RD 180/2015. No corresponde aquí, por cuestiones de espacio y dado el objeto de análisis, detallar todas y cada una de las diferencias entre ambos conceptos sino simplemente enunciar los principales potenciales problemas de aplicación, entre los que se halla la diferencia entre el concepto de operador de la Ley 22/2011 y del RD180/2015. A este respecto, habrá que analizar, en cada supuesto, de conformidad con los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley, si el art. 2.a) del Real Decreto ha procedido a llevar a cabo una operación de concreción o desarrollo reglamentario del concepto de operador de la Ley 22/011 o, por el contrario, se ha producido un exceso reglamentario, siendo, por tanto, nulo ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común⁸ (en adelante, Ley 30/1992). En este último caso habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 22/2011.

V. REQUISITOS DE LOS TRASLADOS

El artículo 3 contiene los requisitos generales a los traslados, el Capítulo II los requisitos comunes y el Capítulo III los requisitos específicos, sin que se entienda muy bien, qué criterio se ha seguido para calificarlos como comunes o como generales: esto es, cuál es la diferencia entre ambos.

A continuación se comentan dichos requisitos estructurados por cuestiones prácticas en dos bloques: por un lado, aquellos que son exigibles a cualquier traslado de residuos y, por otro, los propios de aquellos sujetos a notificación.

V.A. Aplicables a todos los traslados

Con respecto a los primeros, los aplicables a todos los traslados de residuos, se trata esencialmente de dos: el contrato de tratamiento y el documento de identificación.

a) Disponer con carácter previo al inicio de un traslado de un contrato de tratamiento⁹ definido, con carácter general, como el acuerdo entre el operador y el destinatario del traslado que establece, al menos, las especificaciones de

⁸ De acuerdo con el mencionado art. 62.2: "*También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*".

⁹ Nótese la amplitud de la definición de contrato, en la que tendrían cabida distintas formas de acuerdos de voluntades como los convenios.

los residuos, las condiciones del traslado y las obligaciones de las partes (artículo 2.h).

En el caso de los residuos que se trasladen entre dos instalaciones de tratamiento que sean gestionadas por la misma entidad jurídica, este contrato se podrá sustituir por una declaración de la entidad en cuestión que incluya al menos el contenido especificado en el artículo 5 para el contrato de tratamiento de residuos: cantidad estimada de residuos que se van a trasladar, Identificación de los residuos mediante su código LER, periodicidad estimada de los traslados, información relevante para el tratamiento de los residuos, tratamiento al que se van a someter los residuos y obligaciones de las partes en caso de rechazo de los residuos por el destinatario.

Este contrato parece estar actuando, en cierta medida y en lo que a los residuos peligrosos se refiere, como el antiguo documento de aceptación previsto en los artículos 20 y 34 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos Tóxicos y Peligrosos (en adelante, RD 833/1988), que ahora se derogan por el RD 180/2015, que exigían que con carácter previo a su traslado el productor de un residuo peligroso contara, como requisito imprescindible, con un compromiso documental de aceptación por parte del gestor.

b) Que los residuos vayan acompañados de un documento de identificación desde el origen hasta su recepción en la instalación de destino. Este documento se corresponde con el antiguo documento de control y seguimiento previsto en el hoy también derogado art. 36 del RD 833/1988, correspondiendo su cumplimentación al operador, quien lo deberá entregar al transportista para la identificación de los residuos durante el traslado. Una vez efectuado el traslado, el transportista entregará el documento de identificación al destinatario de los residuos. Tanto el transportista como el destinatario incorporarán la información a su archivo cronológico y conservarán una copia del documento de identificación firmada por el destinatario en el que conste la entrega de los residuos.

El destinatario dispone de un plazo de treinta días desde la recepción de los residuos para efectuar las comprobaciones necesarias y remitir al operador el documento de identificación, indicando la aceptación o rechazo de los residuos¹⁰, de conformidad con lo previsto en el contrato de tratamiento. El

¹⁰ El artículo 7 regula el rechazo de los residuos en los siguientes términos: "1. Efectuado el traslado, si los residuos no son aceptados por el destinatario, éste enviará al operador del traslado el documento de identificación señalando la no aceptación de los residuos y, de acuerdo con lo establecido en el contrato de tratamiento, podrá optar por:

a) Devolver el residuo al lugar de origen acompañado documento de identificación con la indicación de la devolución del residuo.

documento de identificación recibido por el operador permitirá la acreditación documental de la entrega de residuos prevista en el artículo 17 de la Ley 22/2011 (obligación del productor u otro poseedor inicial de residuos de asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos)¹¹.

En relación con la titularidad, ha sido también derogado el artículo 35 del RD 833/1988 que, bajo el título "Transferencia de titularidad" establecía, en relación con los residuos peligrosos, que el gestor se convertía en titular de los residuos peligrosos aceptados, a la recepción de los mismos. Desaparecido el documento de aceptación y la previsión del mencionado art. 35, habrá que estar a lo dispuesto en el art. 17.8 de la Ley 22/2011 en virtud del cual y excepto en relación con los residuos domésticos y comerciales, la responsabilidad de los productores u otros poseedores iniciales de residuos, cuando no realicen el tratamiento por sí mismos, concluye cuando los entreguen a un negociante para su tratamiento, o a una empresa o entidad de tratamiento autorizadas, siempre que la entrega se acredite documentalmente y se realice cumpliendo los requisitos legalmente establecidos.

A este respecto, ya hemos visto como el destinatario dispone de un plazo de treinta días desde la recepción de los residuos para efectuar las comprobaciones necesarias y remitir al operador el documento de identificación, indicando la aceptación o rechazo de los residuos, por lo que podría generar dudas, a efectos de responsabilidad, cuándo concluye y empieza la responsabilidad de unos y otros. Consideramos que esa acreditación documental a la que se refiere la Ley 22/2011 debe ser entendida como la recepción por el operador del documento de identificación firmado por el destinatario.

El artículo 6 regula distintas especialidades en relación con el documento de identificación, distinguiendo entre los residuos sometidos o no a notificación previa así como con los residuos gestionados por las entidades locales. En este último caso, entendemos, se trataría tanto de aquellos residuos cuya gestión les

b) Enviar los residuos a otra instalación de tratamiento. Este traslado deberá ir acompañado de un nuevo documento de identificación. El operador de este nuevo traslado será el operador del traslado inicial".

2. Cuando los traslados estén sometidos al procedimiento de notificación previa, en el caso del apartado 1b), el operador del traslado inicial deberá presentar a las comunidades autónomas de origen y destino una nueva notificación correspondiente al nuevo traslado. En el caso de los apartados 1 a) y b) el operador del traslado inicial remitirá a las comunidades de origen y destino el documento de identificación.

¹¹ Sobre el traslado de residuos en la Ley 22/2011 se puede consultar GARCÍA-MORENO RODRIGUEZ, F (Dir.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados*. DUO Estudios Aranzadi, 2014.

es atribuida como servicio público obligatorio¹², como de aquellos cuya gestión es potestativa¹³, en el supuesto de que hayan decidido acometerla.

Por lo demás, la disposición transitoria única del RD contiene, a este respecto, una previsión que, pese a incluirse en la misma, no goza de transitoriedad alguna. Se trata de la posibilidad de que los destinatarios de los traslados de residuos puedan optar por remitir el documento de identificación únicamente a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de destino, la cual lo enviará a la de origen en el plazo de tres días; esto es, el operador puede optar entre enviar el documento de seguimiento a las CCAA de origen y destino o sólo a esta última.

V.B. Aplicables a los traslados sujetos a notificación previa

Por lo que se refiere a los requisitos específicos (art.3.2.y 3), el RD 180/2015 ha concretado los supuestos de traslados de residuos sometidos a notificación previa en el art. 25 de la Ley 22/2011, añadiendo a los allí señalados los destinados a instalaciones de incineración con recuperación energética¹⁴, quedando así sujetos a este procedimiento los traslados siguientes: los de residuos peligrosos, los destinados a eliminación, los traslados que se destinen a valorización de residuos domésticos mezclados identificados con el código LER 20 03 01 y los destinados a instalaciones de incineración clasificadas como valorización, según lo previsto en la operación R1 del anexo II de la Ley 22/2011, en lo relativo al cumplimiento de la fórmula de eficiencia

¹² Se trata de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor (art. 12.5.b Ley 22/2011)

¹³ Se trata de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en su artículo 17.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos (12.5.c.2ª Ley 22/2011).

¹⁴ Por su parte, el Reglamento 1036/2016 aplica este procedimiento, por un lado, a todo tipo de residuos destinados a eliminación, y por otro, a las siguientes categorías de residuos si se destinan a valorización: i) residuos enumerados en el anexo IV, que incluye, entre otros, los residuos enumerados en los anexos II y VIII del Convenio de Basilea; ii) los residuos enumerados en el anexo IVA; iii) los residuos no clasificados en una categoría específica de los anexos III,IIIB, IV o IVA; y iv) las mezclas de residuos no clasificadas en una categoría específica de los anexos III, IIIB, IV o IVA salvo si figuraran en el anexo IIIA.

energética¹⁵. A este respecto, no se entiende bien ésta última mención a "*según lo previsto en la operación eficiencia energética*" toda vez que la operación R1 hace referencia a "*Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía*" y la fórmula que se incluye se establece a efectos de considerar comprendidas en dicha operación R1 las instalaciones de incineración destinadas al tratamiento de residuos domésticos sólo cuando su eficiencia energética resulte igual o superior a la allí fijada. En este sentido parece, en cuanto el RD 180/2015 somete expresamente a notificación todos los traslados destinados a eliminación, que podría estar refiriéndose a los traslados de residuos domésticos a instalaciones de incineración con una eficiencia energética igual o superior a la allí establecida.

El operador deberá presentar dicha notificación ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma de origen y de destino con el contenido especificado en el anexo II, al menos diez días antes de que se lleve a cabo el traslado, pudiendo acometer el mismo si transcurridos diez días desde la presentación de la notificación los órganos competentes de las CCAA de origen y de destino no hubieran solicitado información o documentación complementaria, subsanación de errores, o no hubieran manifestado su oposición al traslado.

Al igual que sucediera con el documento de seguimiento, la disposición transitoria única del RD 180/2015 contiene una previsión que, pese a incluirse en la misma, no goza de transitoriedad alguna. Se trata de la posibilidad de que los operadores puedan optar por remitir la notificación previa, si así lo indican expresamente en ésta, únicamente a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de origen, quien la enviará a la de destino en el plazo de tres días y, a efectos del cómputo de los plazos, comunicará al operador la fecha de recepción de la notificación previa por la autoridad de destino.

Por lo demás, las causas de oposición a los traslados por su entidad se tratan en el epígrafe siguiente.

VI. CAUSAS DE OPOSICIÓN A LOS TRASLADOS

VI. A Cuestiones previas: límites generales a la libre circulación de residuos

Éste es, quizá, uno de los aspectos esenciales del RD 180/2015, toda vez que en el pasado han surgido distintos problemas de competencia en el marco del traslado de residuos, al provocar la normativa o la gestión autonómica

¹⁵ El art. 3.3. concreta los traslados excluidos de notificación previa.

barreras territoriales de entrada y salida de residuos e incluso verdaderos monopolios territoriales¹⁶.

Con carácter previo a analizar los motivos concretos de oposición en los que las CCAA se pueden basar para limitar los traslados de residuos, conviene hacer referencia a dos cuestiones. Por un lado, al carácter de mercancías de los residuos y, por otro los límites de carácter general existentes a la oposición a los traslados de residuos, sean estos internos (libertad de empresa, unidad de mercado, y proporcionalidad), sean de origen comunitario.

Y ello, porque si en cumplimiento del artículo 33 del Reglamento 1013/2006, el régimen relativo al traslado de residuos debe ser coherente con el régimen comunitario, en su diseño se deberá respetar la jurisprudencia comunitaria recaída en torno al mismo, siendo, de especial relevancia, la relativa a la oposición a los traslados¹⁷. Asimismo, debe tomarse en consideración la jurisprudencia y doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en torno a los principios de libertad de empresa y libre circulación de bienes.

En este sentido, los residuos son mercancías, por lo que se parte del principio de libre circulación de residuos¹⁸ en la UE. Este principio ha sido concretado por la jurisprudencia comunitaria en relación con aquellos traslados cuyo destino sea la valorización, de tal forma que, en aquellos casos en los que el motivo previsto en el artículo 12 del Reglamento 1013/2006 para oponerse a un traslado, deje margen de apreciación al Estado miembro (protección del medio ambiente, de la salud, etc.), la objeción debe ser apta; esto es, la menos gravosa, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, para conseguir el objetivo de protección del medio ambiente y la salud humana. A este respecto, la STJUE de 16 de diciembre de 2004¹⁹ establece:

¹⁶ A este respecto se puede consultar el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia emitido a propósito de este Real Decreto (IPN 94/13). Resulta también de interés el aprobado en relación con el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados (IPN 49/10).

¹⁷ Nótese a este respecto, que una importante parte de esa jurisprudencia recayó en relación con el Reglamento 259/93, antecesor del actual Reglamento 1013/2006, siendo ésta, dado el régimen diseñado por ambas normas similar, trasladable aquí.

¹⁸ Por todas, STJCE de 9 de julio de 1992 (C-2/90. *Residuos valones*).

¹⁹ STJUE de 16 de diciembre de 2004 (C-277/02 “EU-Wood-Trading” FJ 46 y 49), que tenía por objeto la petición de una decisión prejudicial sobre la interpretación del art. 7.4.a del Reglamento 259/93 (actual 12.1 Reglamento 1013/2006), en el marco de un litigio en relación con las objeciones formuladas por la autoridad competente en Alemania al traslado de 3.500 toneladas de residuos de madera que Ed-Wood –Trading tenía previsto efectuar a Italia.

“(...) Dado que el legislador comunitario previó que los residuos destinados a la valorización debían poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados (sentencia de 25 de junio de 1998 [TJUE 1998\156], Dusseldorf y otros, C-203/96, Rec. p. I-4075, apartado 33), la oposición a un traslado por parte de la autoridad competente de expedición, basada en sus normas nacionales de valorización, sólo estará legalmente amparada en la medida en que estas últimas, con arreglo al principio de proporcionalidad, sean aptas para la realización de los objetivos perseguidos de prevención de riesgos para la salud humana y el medio ambiente, y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos. A este respecto, los riesgos no deben medirse por el rasoero de consideraciones de índole general, sino sobre la base de investigaciones científicas apropiadas (...).”

En cualquier caso, los motivos en los que se basen las objeciones deben en todo momento ser compatibles con el Tratado; esto es, no sólo deben ser "coherentes" con el Reglamento 1013/2006 sino con otros principios que resulten de aplicación, como pudiera ser el principio de proporcionalidad. Y ello, porque se parte, como se ha dicho, del principio de libre circulación de residuos destinados a valorización en la UE. Resulta muy clara la STJUE de 13 de diciembre de 2001:

“En este contexto, el empleo, en el artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento de la expresión «con arreglo al Tratado» no puede interpretarse en el sentido de que una medida nacional que responde a las exigencias de esta disposición deba además ser objeto, especialmente, de un examen de su compatibilidad con lo dispuesto en los artículos 30, 34 y 36 del Tratado.

La expresión «con arreglo al Tratado» tampoco significa que todas las medidas nacionales que restrinjan los traslados de residuos a las que se refiere el artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento deban presumirse sistemáticamente conformes con el Derecho comunitario por el mero hecho de que estén destinadas a aplicar uno o varios de los principios mencionados en esta disposición. Por el contrario, esta disposición debe interpretarse en el sentido de que dichas medidas nacionales, además de ser conformes con el Reglamento, deben también respetar las demás normas o principios generales del Tratado a las que no se refiera directamente la normativa adoptada en materia de traslados de residuos.

Interesa aquí, asimismo, hacer una breve referencia a los principios de libertad de empresa y libre circulación de bienes en el territorio español y a la interpretación que, de los mismos, ha hecho el TC. Efectivamente, el artículo

38 de la CE reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y establece que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación; constituye así tanto una garantía en la economía de mercado como un verdadero derecho subjetivo. A su vez, el art. 139.2 de la CE incluye el principio de la libertad de circulación de bienes.

La libertad de empresa es un derecho, como todos los demás, que resulta necesario ponderar cuando el mismo choca con otros derechos o con el interés público y, así, ha señalado el TC I que, *“es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social”*²⁰; razones entre las que se encuentran la protección al medio ambiente y la salud de las personas.

No obstante, el TC ha reconocido también la necesidad de llevar a cabo un juicio de proporcionalidad cuando se da un choque entre diferentes derechos amparados constitucionalmente, prohibiendo limitaciones absolutas a estos derechos que afecten a su contenido esencial. En este sentido, el alto Tribunal ha definido el concepto de “contenido esencial” de un derecho como *“aquella parte del contenido de un derecho sin el cual pierde su peculiaridad o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho correspondiente a un determinado tipo. Es también aquella parte de contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya constitución el derecho se otorga”*²¹.

En aplicación de esta doctrina a la libertad de empresa, el TC ha reconocido esa necesaria protección del contenido esencial de este derecho en diversas sentencias²², siendo de especial relevancia aquellas que se refieren a prohibiciones de carácter medio ambiental, que exigen del mencionado juicio de proporcionalidad. Valga, por todas:

“De esta forma, para ponderar la constitucionalidad de la prohibición impugnada, tanto en lo que se refiere a la libre circulación de bienes como en lo que atañe a la libertad de empresa y el derecho a la propiedad privada desde la perspectiva, seleccionada por el Abogado del Estado, de los fines propios de la Comunidad de Castilla y León en orden a la protección de los ecosistemas fluviales y del medio ambiente es preciso efectuar un juicio de proporcionalidad, en el que, además del objetivo que

²⁰ STC 111/1983.

²¹ STC 11/1981, de 11 de abril.

²² Entre otras, STC 109/2003, de 5 de junio y STC 71/1982, de 30 de noviembre.

*al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad constitucional del mismo, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar la prohibición en cuanto medio ordenado para hacerlo posible.*²³

En línea con lo anterior, también el Tribunal Supremo ha señalado la necesidad de que las limitaciones que se impongan sean justificadas y no tengan un carácter irrazonable, ni sean arbitrarias²⁴.

Algo similar ocurre en relación con la libertad de circulación o unidad de mercado, principio reconocido, como se dijo, en el artículo 139.2 de la Constitución y en relación con el cual el TC ha manifestado:

"Ahora bien, también hay que ponerlo en relación con el art. 139.2 CE, pues toda medida que impida o fomente el traslado de empresas, incidirá lógicamente en la libertad de circulación y, por tanto, en la libertad de las empresas (...)

Cabe, por consiguiente, «que la unidad de mercado se resienta a consecuencia de una actuación autonómica que, en ejercicio de competencias propias, obstaculice el tráfico de industrias. Así habrá de suceder cuando se provoque una modificación sustancial, geográfica o sectorial, del régimen de traslado en o para determinadas zonas del territorio nacional, se generen barreras financieras en torno a alguna de ellas o se desvirtúen artificialmente con el concurso de factores externos al mercado, la igualdad de medios y posibilidades de desplazamiento de las industrias que concurren en el mismo espacio económico. Y ello no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo en condiciones básicas de igualdad, sino también mediante medidas de naturaleza graciable y acogimiento voluntario como ayudas, subvenciones u otro tipo de auxilio»²⁵.

A modo de conclusión de lo expuesto, en relación con el traslado de residuos rige el principio de libre circulación; esto es, no se podrá limitar ésta más que caso por caso, de acuerdo con los motivos previstos en la ley. A ello se une que, en el caso de que su destino sea la valorización, se deberá realizar siempre un juicio previo de proporcionalidad, sin que, en ningún caso, se pueda afectar al contenido esencial de este derecho.

²³ STC 66/1991, de 22 de marzo.

²⁴ Por todas, STS de 15 de junio de 1998 y, más recientemente, STS de 5 de marzo de 2004.

²⁵ STC 96/2002, de 25 de abril.

VI.B. Motivos concretos de oposición

Por lo que se refiere a los motivos concretos de oposición a los traslados, éstos se recogen en los apartados 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 22/2011, si bien a través de una mera referencia al Reglamento 1013/2006:

"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 10 días 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 citado Reglamento comunitario.

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 10 días 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 citado Reglamento comunitario.

Asimismo podrán oponerse a la entrada de residuos destinados a los incineradores que estén clasificados 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.

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".

Dichos motivos se desarrollan en el RD 180/2015. A este respecto sucede algo similar a lo que ocurría con el concepto de operador, de tal forma que no son idénticas las causas incluidas en éste y en la Ley 22/2011. En este sentido es trasladable lo allí comentado, de tal forma que, en caso de exceso reglamentario, resultan aplicables, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, los motivos de oposición previstos en la Ley 22/2011, siendo nulos, como se ha dicho, los incluidos en la norma reglamentaria ex art. 62.2. de la Ley 30/1992.

No obstante, a continuación nos referimos a los incluidos en la norma reglamentaria.

Por lo que se refiere a los traslados de residuos destinados a **eliminación**, los motivos de oposición son los siguientes:

a) El traslado o la eliminación previstos no se ajusten a las disposiciones nacionales vigentes en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.

No concreta el RD 180/2015 a qué se refiere con el término "disposiciones nacionales". No obstante, consideramos que podrían tener cabida aquí no sólo las normas estatales, sean estas leyes o reglamentos, sino también las de origen europeo, directamente aplicables, como es el caso de los reglamentos comunitarios. Por lo demás, la referencia a "nacionales" entendemos no debe excluir la norma autonómica, toda vez que nada impide que si una comunidad autónoma adopta una norma adicional de protección (piénsese en un vertedero), que no constituya un obstáculo al principio de unidad de mercado, pueda impedir que se eliminen en su territorio residuos si la citada norma resulta incumplida.

b) El traslado o la eliminación previstos no se ajusten a lo dispuesto en la Ley 22/2011, especialmente en su artículo 9, relativo al principio de autosuficiencia y proximidad, y en el artículo 14, sobre planes y programas de gestión de residuos, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de contar con instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos porque:

1º) La instalación de la red integrada estatal de instalaciones de eliminación, prevista en el artículo 9 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, no sea la más próxima al lugar donde se generó el residuo.

2º) El residuo deba eliminarse en una instalación especializada, y en esta instalación tengan que eliminarse residuos procedentes de una fuente más próxima y la Administración competente haya dado prioridad a dichos residuos.

El artículo 9, bajo el título "autosuficiencia y proximidad" contiene un mandato al actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en adelante, MAGRAMA) para que en colaboración con las CCAA y si fuera necesario con otros Estados Miembros, tome las medidas adecuadas para establecer una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados. Esta referencia a otros Estados miembros pone de manifiesto que el objetivo comunitario, de conformidad con la Directiva 2008/98, del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (art. 16.1 y 2) es la autosuficiencia de la UE, que no la de cada uno de los Estados Miembros en la eliminación de residuos. Consecuentemente, en este marco se deberán eliminar los residuos en una de las instalaciones más próximas, pero que sea la más adecuada (proximidad).

Esta red deberá permitir la eliminación de los residuos o la valorización de los residuos domésticos mezclados en una de las instalaciones adecuadas más próximas, 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.

Por lo que se refiere a los planes de residuos nos remitimos al comentario siguiente.

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

El art. 14 se refiere a la elaboración de planes por las distintas Administraciones territoriales (Estado, CCAA y Entes Locales). De forma resumida, el Plan estatal marco de gestión de residuos (en adelante, Plan estatal), en la actualidad en elaboración, deberá contener la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación²⁶. Por su parte el contenido de los planes autonómicos se indica en el anexo V de la Ley 22/2011 (residuos generados, sistemas de recogida, criterios para la ubicación de las instalaciones, etc.). Por lo que se refiere a las Entidades Locales, la elaboración de planes de residuos es potestativa, debiendo, en caso de acometerlos, hacerlo en coordinación con el Plan estatal y con los planes autonómicos.

En este punto es de especial importancia la previsión contenida en el art. art. 25.8 de la Ley 22/2011 que establece que las decisiones que adopten las Comunidades Autónomas no podrán ser contrarias al Plan estatal de gestión de residuos, de forma que, cuando las CCAA utilicen como base para limitar, ya la entrada, ya la salida de residuos, las previsiones contenidas en sus planes, éstas no podrán ser contraías a la estrategia y a las orientaciones contenidas en el Plan estatal, al que le corresponde, como se ha visto, fijar los objetivos mínimos de gestión (prevención , preparación para la reutilización, etc.).

²⁶ A este respecto, téngase en cuenta que existen distintas normas que regulan categorías concretas de residuos que contienen dichos objetivos mínimos. Es el caso, entre otras, del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

c) Los residuos sean tratados en instalaciones contempladas en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante, Ley 16/2002), pero que no aplican las mejores técnicas disponibles (MTD) definidas en el artículo 3.15 de dicha ley, de conformidad con la autorización ambiental integrada de que disponga la instalación.

Efectivamente, el art. 3.15 de la Ley 16/2002 define qué se entiende por MTD²⁷. No obstante resulta importante destacar aquí que dichas MTD no son obligatorias. Efectivamente, lo que son obligatorios son los valores límite de emisión (VLE), pero no las tecnologías para alcanzarlos. De ahí que, a título de ejemplo, en el contenido de la solicitud de autorización ambiental integrada se incluya *"la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para prevenir y evitar las emisiones procedentes de la instalación o, y si ello no fuera posible, para reducirlas, indicando cuales de ellas se consideran mejores técnicas disponibles de acuerdo con las conclusiones relativas a las MTD"* (art. 12.1.a.7º Ley 16/2002).

Tanto es así que las propias decisiones comunitarias que recogen las conclusiones sobre MTD de los distintos sectores incorporan siempre la siguiente referencia *"Las técnicas relacionadas y descritas en estas conclusiones no son prescriptivas ni exhaustivas. Otras técnicas pueden ser utilizadas si garantizan al menos un nivel equivalente de protección del medio ambiente"*²⁸.

A tenor de lo anterior consideramos que este motivo de oposición debe ser interpretado en el sentido de considerar que la objeción sólo se podrá hacer cuando la instalación en cuestión esté incumpliendo su autorización en lo que a MTD se refiere.

d) Se trate de residuos domésticos mezclados procedentes de hogares.

Por lo que se refiere al resto de traslados sujetos a notificación; esto es, aquellos que tengan por destino la **valorización** de los residuos indicados en el artículo 3.2 apartados a), c) y d), los motivos de oposición son los siguientes:

a) El traslado o la valorización previstos no se ajusten a lo dispuesto en la Ley 22/2011, en particular a su artículo 7 sobre protección de la salud humana y el

²⁷ La definición de «Mejores técnicas disponibles (MTD)» se encuentra en su artículo 3.15.

²⁸ Por todas, Decisión de ejecución de la Comisión de 26 de marzo de 2013 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) para la fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales.

medio ambiente, al artículo 8 sobre jerarquía de residuos, al artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos, y al artículo 27 sobre autorización de las operaciones de valorización de los residuos.

El art. 7 contiene un mandato genérico a las administraciones públicas para que, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente. No obstante, esta previsión general, como se ha dicho, no puede servir de base para incluir obstáculos autonómicos a la libre circulación de residuos bajo el escudo de la protección ambiental o de la salud de las personas, siendo aplicable aquí el principio de unidad de mercado y la jurisprudencia interna y comunitaria que exige, en todo caso, respeto al principio de proporcionalidad de forma que la objeción que, en su caso, se haga debe ser apta; esto es, la menos gravosa.

El art. 8 incluye el principio de jerarquía en la gestión de residuos por el siguiente orden de prioridad: prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y eliminación.

No obstante su apartado segundo, siguiendo la Directiva 2008/98, permite apartarse de dicha jerarquía si fuera necesario para conseguir el mejor resultado medioambiental global en determinados flujos de residuos, previa justificación por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos de la generación y gestión de esos residuos.

En relación con el art. 14 es trasladable lo dicho anteriormente sobre planes y, finalmente, el art. 27, regula la autorización de las operaciones de tratamiento de residuos, por lo que, parece, este motivo de oposición haría referencia al incumplimiento de la autorización de valorización.

b) El traslado o la valorización previstos no se ajusten a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, orden público, seguridad pública o protección de la salud.

Nos remitimos a lo dicho a propósito de los motivos de oposición a los traslados con destino a la eliminación -letra a)-.

c) Los residuos en cuestión no sean tratados de acuerdo con los planes de gestión de residuos elaborados en virtud del artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos de la Ley 22/2011, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de valorización o reciclado en la legislación comunitaria y nacional.

En este punto nos remitimos a lo dicho anteriormente a propósito de la oposición a los traslados destinados a eliminación basada en el plan de residuos. En cuanto a los objetivos, éstos se contienen, bien en la norma nacional o comunitaria sobre categorías concretas de residuos, bien en el Plan estatal, tal y como hemos visto al referirnos al contenido de este último. Por otro lado, cabe recordar que el apartado séptimo el artículo 25 establece que cuando los residuos se trasladen de una Comunidad Autónoma a otra para su tratamiento, se computarán en la Comunidad Autónoma de origen, a los efectos del cumplimiento de los objetivos contenidos en su plan autonómico de gestión de residuos; previsión ésta que trata de impedir que la comunidad autónoma de origen se oponga a la salida de residuos para favorecer el cumplimiento de objetivos en su territorio.

d) Asimismo, en el caso de residuos municipales destinados a instalaciones de incineración clasificadas como valorización, de acuerdo con el artículo 3.2.c) podrá alegarse como causa de oposición:

1º) Que los traslados, en caso de producirse, tendrían como consecuencia que los residuos producidos en la comunidad autónoma de destino tuvieran que ser eliminados.

2º) Que los traslados, en caso de producirse, tendrían como consecuencia que los residuos de la comunidad autónoma de destino tuvieran que ser tratados de manera que no fuera compatible con sus planes de gestión de residuos.

Junto a lo anterior, cuando se produzcan traslados de residuos a instalaciones de tratamiento intermedio, los órganos competentes de las CCAA de origen y destino valorarán su posible oposición al traslado por los motivos anteriores, en relación tanto con las operaciones e instalaciones de tratamiento intermedio como con las operaciones e instalaciones de tratamiento posteriores.

Por lo demás, se contempla también la posibilidad de llevar a cabo una notificación general para varios traslados, siempre que los residuos tengan características físicas y químicas similares, y los residuos se trasladen al mismo destinatario y a la misma instalación. Esta notificación se presentará, al menos diez días antes del primer traslado y tendrá un plazo de vigencia máximo de tres años.

Para finalizar, el RD 180/2015, aunque no hacía falta mención alguna a este respecto, señala que la oposición al traslado del órgano competente de las CCAA será recurrible en los términos previstos en la Ley 30/1992 (art.9.6). A

lo anterior y aunque el citado real decreto no haga referencia expresa, se debe añadir, en caso de vulneración del principio de unidad del mercado; los instrumentos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: recurso de reclamación –artículo 26- y procedimiento de información -artículo 28-.

VII. TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA

Finalmente, de conformidad con la disposición adicional primera, los trámites regulados en este Real Decreto se realizarán por vía electrónica en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor, mediante documentos estandarizados para todo el territorio del Estado que estarán disponibles en los portales web o sedes electrónicas de las Administraciones Públicas competentes.

A tal fin, el primer apartado de la disposición transitoria única (régimen transitorio) contiene un mandato a las Administraciones públicas competentes para que éstas adapten el procedimiento y los documentos de traslado a lo previsto en este Real Decreto en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Entre tanto se seguirán utilizando los documentos de traslado existentes, que deberán estar disponibles en las páginas web de las Administraciones Públicas competentes.

Asimismo, de conformidad con el apartado tercero, en tanto no se lleve a cabo la mencionada tramitación electrónica, los plazos previstos en el artículo 8 en relación con la notificación previa, se computarán desde la fecha de recepción de la citada notificación por los órganos competentes de las CCAA de origen y de destino; cuando las fechas de recepción no coincidan, el plazo se computará a partir de la más tardía. A estos efectos, los órganos competentes de las comunidades autónomas remitirán un acuse de recibo al operador en el que constará la fecha de recepción.

No obstante, téngase en cuenta que, aunque no se haya producido la mencionada adaptación electrónica, son exigibles para los operadores a partir del 7 de mayo próximo el resto de obligaciones, tales como los documentos de seguimiento o el contrato de tratamiento.