

TRASLADO DE RESIDUOS (ARTS. 31 Y 32)

BARTOMEU TRIAS PRATS

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universitat de les Illes Balears

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN.– II. TIPOS DE TRASLADOS Y NORMATIVA APLICABLE: 1. Los distintos supuestos de traslado de residuos.– 2. La normativa aplicable a los distintos tipos de traslado de residuos.– III. ENTRADA Y SALIDA DE RESIDUOS DEL TERRITORIO NACIONAL: 1. Remisión al Derecho internacional.– 2. El Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio: A) Traslados en el interior de la Unión Europea (con o sin tránsito por terceros países).– B) Traslados desde la Unión Europea a terceros países.– C) Traslados desde terceros países a la Unión Europea.– 3. Algunas disposiciones específicas adicionales que establece la Ley de residuos y suelos contaminados.– IV. TRASLADO DE RESIDUOS EN EL INTERIOR DEL TERRITORIO DEL ESTADO: 1. Concepto de traslado y principio de diferencia de trato según destino.– 2. Régimen general y régimen especial de los traslados de residuos: A) Documento de identificación y contrato de tratamiento de residuos.– B) Notificación previa y autorización del traslado.– C) Oposición al traslado.– 3. Los principios de proximidad y autosuficiencia.– 4. Los traslados de residuos en el interior de las comunidades autónomas.– V. ¿MEDIDAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN?– VI. CONCLUSIONES.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La regulación de los traslados de residuos, tanto los que tienen carácter transfronterizo como los que se producen en el interior del territorio nacional, viene condicionada por la necesidad de armonizar dos tendencias de sentido divergente. Una, la que atiende a la protección del medio ambiente, dada la incidencia evidente que los residuos y su transporte tienen sobre este ámbito. Y la otra, la que mira al mercado y al tráfico comercial, puesto que los residuos son también mercancías.

Palabras clave: medio ambiente; residuos; traslado de residuos; principios de proximidad y suficiencia.

ABSTRACT: *The regulation of waste shipments, both those that are cross-border and those that occur within the national territory, is conditioned by the need to harmonize two divergent trends. One, the one that attends to the protection of the environment, given the evident impact that waste and its transport have on this area. And the other, the one that looks at the market and commercial traffic, since waste is also merchandise.*

Key words: *environment; waste; transfer of waste; principles of proximity and sufficiency.*

I. INTRODUCCIÓN

En muy poco tiempo, en apenas cincuenta años, los residuos han dejado de ser un problema de escala local y carácter coyuntural para convertirse en un problema de escala global y carácter estructural (1). Como ha destacado algún autor, la problemática planteada por los residuos constituye una de las principales manifestaciones de la crisis ambiental ocasionada por el modelo lineal que tradicionalmente ha dominado, aún hoy, el sistema de producción y consumo (2).

Por más que la jerarquía de residuos en su gestión sitúa a la prevención en primer lugar, es obvio que evitar por completo la producción de residuos resulta imposible. De modo que surge la necesidad de dar a los ya generados un destino ambientalmente adecuado. Y eso obliga, a la vez, a desplegar una compleja actividad de gestión; una actividad que desde hace ya algún tiempo, desde el último tercio del siglo pasado, ha despertado un notable interés por parte del Derecho (3). Podemos observar cómo desde ese momento se ha ido desarrollando un extenso cuerpo normativo que ha situado su centro de atención, precisamente, en la ordenación de las actividades de tráfico y gestión de los residuos.

Esta intervención normativa ha sido especialmente intensa en el ámbito de la Unión Europea y del Derecho comunitario (4). La progresiva implantación de la política comunitaria ambiental ha llevado aparejada la puesta en marcha de un conjunto de mecanismos jurídicos que constituyen lo que se ha dado en llamar, en general, el sector de los «servicios ambientales» (5). Que ha tenido una plasmación concreta, por supuesto, en la esfera de los residuos. Así es, la proyección de la política comunitaria ambiental sobre el mundo de los residuos ha dado lugar a la introducción de una variada gama de instrumentos y técnicas jurídicas que, orientadas a dar respuesta a la problemática ambiental asociada a la producción de aquellos, se extienden sobre el complejo conjunto de operaciones que quedan englobadas en la actividad de gestión de los residuos.

Dicho esto, sin embargo, no debemos olvidar que las diferentes operaciones que comprende la gestión de residuos pueden ser configuradas como

(1) Una visión del origen y evolución de la problemática generada en relación a los residuos, desde el punto de vista sanitario, medioambiental y energético, puede verse en R. SERRANO LOZANO, 2013: 731-733.

(2) R.J. SANTAMARÍA ARINAS, 2012: 399.

(3) R.J. SANTAMARÍA ARINAS, 2007: 143.

(4) Una exposición de los orígenes y evolución del Derecho comunitario de los residuos puede encontrarse, entre otros, en O. SERRANO PAREDES, 1995: 247-257.

(5) E. ALONSO GARCÍA, 2006: 454-457.

auténticas actividades de contenido económico (6). Es más, vale recordar que la jurisprudencia comunitaria admite desde hace ya algunas décadas, sobre todo desde la famosa sentencia «Déchets Wallons» (STJCE de 9 de julio de 1992), la conceptualización de los residuos como mercancías (7). Y eso implica, por consiguiente, aceptar que los residuos quedan también sujetos a las diferentes técnicas jurídicas que se ponen al servicio de los principios y libertades básicas que rigen el mercado interior europeo, particularmente la libre competencia y la libre circulación de mercancías.

Es fácil adivinar, pues, el delicado escenario en el que se sitúa la actividad de gestión de los residuos, sobre todo en lo que atañe a las operaciones de traslado para su tratamiento, que es el resultado de la tensión generada por la confluencia de dos impulsos contrapuestos, el que proviene de la política ambiental y el que responde a los intereses de la política comercial (8). Como ha puesto de manifiesto la doctrina especializada, existe una tensión evidente entre esas dos esferas de la política de la Unión Europea: por un lado, las normas comunitarias con frecuencia actúan como obstáculos que impiden o restringen el libre acceso al mercado; pero a la vez, por otro lado, los mercados abiertos se ven como una amenaza a la protección del medio ambiente, en la medida que implican una reducción de la intervención tutiva de los poderes públicos. El conflicto parece inevitable. La creación de un mercado único, o mejor dicho, el propósito de establecer un espacio sin fronteras interiores en el que las mercancías puedan circular libremente, parece abogar a favor de un proceso liberalizador, de disminución de la presencia pública en el ejercicio de las actividades económicas. En sentido opuesto, sin embargo, la preocupación cada vez mayor de los poderes públicos por la protección ambiental, especialmente presente en el sector de los residuos, aboca a un

(6) De acuerdo con el texto de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados [art. 2.m)], la gestión de residuos comprende «la recogida, el transporte, la valorización y 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».

(7) La configuración de los residuos como mercancías empezó a ser aceptada en relación con los aceites usados (STJCE de 10 de marzo de 1983); más tarde se extendió a los residuos agrícolas (STJCE de 6 de octubre de 1992); y finalmente, a partir de la sentencia de 9 de julio de 1992, acabó por admitirse respecto de todas las clases de residuos.

(8) B. TRIAS PRATS, 2017: 291-294, nos ofrece una sintética visión de cómo ha evolucionado esta confluencia de intereses, desde los primeros tiempos, en que las decisiones comunitarias tuvieron como objetivo prioritario establecer y garantizar el funcionamiento del mercado común, evitando la existencia entre los Estados miembros de las llamadas «barreras verdes», hasta las épocas más recientes, en las que las preocupaciones ambientales y los objetivos de esta política han ido ganando un protagonismo cada vez mayor, sobre todo a partir del Acta única Europea; y de cómo aquella evolución se ha ido plasmando en las principales normas comunitarias —reglamentos y directivas— relativas a los residuos.

proceso intervencionista que se manifiesta en una intensificación de la actividad reguladora de la gestión de los residuos (9).

Estas son las complejas coordinadas que enmarcan el régimen comunitario de la gestión de los residuos, y de manera particular el régimen que afecta a las operaciones de traslado de los residuos en el interior del mercado europeo. Pero también son las que enmarcan el régimen de nuestro ordenamiento jurídico interno. Y no solo por la obvia influencia que ejerce sobre el mismo el Derecho comunitario, que es de sobras sabida y que podremos ver más adelante. Sino porque en el mercado intraestatal igualmente se puede observar aquella tensión o confluencia de impulsos contrapuestos a la que antes aludíamos (10).

En fin, aquellas coordinadas son las que nos marcan la perspectiva desde la cual se debe contemplar y examinar nuestra normativa de los residuos. Y en especial la que regula el régimen de su traslado.

II. TIPOS DE TRASLADOS Y NORMATIVA APLICABLE

1. Los distintos supuestos de traslado de residuos

La nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, igual que ya hiciera su antecesora, dedica dos artículos a la regulación de los traslados de residuos, ahora los artículos 31 y 32, que son los que forman la sección 4ª del capítulo II del título III (11). Y, de igual manera

(9) J.J. PERNAS GARCÍA, 2001: 601.

(10) La exposición de motivos del Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del Estado, alude expresamente a la necesidad de mantener la unidad de mercado dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente, y de acuerdo con el principio de libre circulación de mercancías. Más explícito aún, el anterior y derogado Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, proclamaba abiertamente en su exposición de motivos que «los residuos son mercancías, por lo que están sometidos a las reglas de la libre circulación y al principio de la unidad de mercado»; no obstante, reconocía también que se trata de mercancías «con características específicas», dotadas de «algunas singularidades», que hacen que su ciclo de vida tenga importantes implicaciones desde el punto de vista medioambiental, razón por la cual «deben quedar también sometidos a las normas sobre protección del medio ambiente». La dualidad entre mercado y medio ambiente queda plasmada en la exposición de los títulos competenciales sobre los que se base el Real Decreto 553/2020: i) de un lado, el artículo 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y, de otro lado, el artículo 149.1.23, que reserva al Estado la competencia para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente.

(11) El título III de la Ley está dedicado a la «producción, posesión y gestión de los residuos»; el capítulo II es el que se ocupa particularmente de la «gestión de los residuos», y dentro de este la sección 4ª tiene por objeto el «traslado de residuos».

que la ley precedente, la distribución de la regulación entre ambos preceptos obedece al distinto alcance que tenga el traslado de residuos, distinguiéndose según que este se produzca en el interior del territorio nacional o bien tenga su origen o destino en terceros países.

El primero de los preceptos citados es el que establece el régimen de los traslados de residuos en el interior del territorio del estado español, o lo que es lo mismo, los traslados entre las diferentes comunidades autónomas. Aunque hay que destacar, como novedad, que en el último apartado del artículo se hace también una referencia específica —en los términos que más adelante veremos— a los movimientos de residuos que se produzcan en el interior del territorio de cada comunidad autónoma.

Por su parte, el segundo de los preceptos citados es el que se ocupa de los movimientos transfronterizos, o sea, de la entrada y salida de los residuos del territorio nacional. Se comprenden aquí todos los traslados que tengan como origen o destino un país tercero, sea o no un Estado miembro de la Unión Europea.

2. La normativa aplicable a los distintos tipos de traslado de residuos

Los traslados de residuos a los que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley quedan sometidos a un distinto régimen o normativa aplicable.

Para los segundos que hemos mencionado, los traslados transfronterizos (art. 32), la Ley nos recuerda que estos quedan sujetos a las prescripciones impuestas por el Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, relativo al traslado de residuos (12), a las prescripciones contenidas en el Reglamento (CE) 1418/2007 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007 (13); también, por supuesto, a todas las recogidas en las demás normas de la Unión Europea, particularmente las contenidas en la

(12) Hay que tener en cuenta, a efectos arancelarios y de estadística, el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1245 de la Comisión, de 28 de julio de 2016, por el que se establece una tabla de correspondencias preliminar entre los códigos de la nomenclatura combinada contemplados en el Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo y los códigos de residuos incluidos en los anexos III, IV y V del Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos.

(13) Reglamento (CE) 1418/2007, de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007, relativo a la exportación, con fines de valorización, de determinados residuos enumerados en los anexos III o IIIA del Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, a determinados países a los que no es aplicable la Decisión de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos. Este Reglamento ha sido recientemente modificado por el Reglamento (UE) 2021/1840 de la Comisión, de 20 de octubre de 2021.

denominada «Directiva Marco de Residuos» (14); y, en último lugar, a las que resultan de los Tratados internacionales de los que España sea parte, entre los que hay que destacar de manera especial el conocido como Convenio de Basilea (15).

El Reglamento de 2006 constituye sin duda la principal norma de referencia en la materia. Y su aplicación se extiende, no solo a lo movimientos que se realicen entre Estados miembros, ya sea en el interior de las fronteras de la Unión Europea o con tránsito por terceros países, sino también, como se encarga de poner de manifiesto la propia norma comunitaria (art. 1), a los traslados de residuos de alcance extracomunitario. O sea, a los traslados de residuos importados en la Comunidad de terceros países, a los exportados de la Comunidad a terceros países y a los residuos en tránsito por la Comunidad que van de un país tercero a otro.

En cuanto a los traslados de residuos en el interior del territorio nacional (art. 31), hay que distinguir en este punto dos situaciones posibles: por un lado, los traslados que se efectúan desde una comunidad autónoma a otra; y de otro lado, los movimientos de residuos que tienen lugar exclusivamente dentro del territorio autonómico.

(14) Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas. Esta Directiva ha sido modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

(15) Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. España aprobó y ratificó el Convenio en el año 1994 (Instrumento de ratificación de 7 de febrero de 1994). Ya antes, en 1993, la Comunidad Europea se había adherido al mismo (Decisión 93/98/CEE). Sobre el Convenio de Basilea puede verse, entre una extensa bibliografía, R. MARTÍN MATEO y J. Rosa Moreno, 1993: 87-128. El Convenio de Basilea ha ejercido una influencia decisiva en la evolución de la normativa comunitaria. Como ha destacado la doctrina, el Convenio adopta un planteamiento que muy poco tenía que ver con la posición de libre circulación de residuos expresada por la normativa comunitaria de la época (Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos). En realidad, el Convenio adopta un posicionamiento inverso al de la normativa europea de entonces, es decir, parte de la restricción a los traslados, como regla general, y regula de manera detallada las causas que justifican la admisión de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos. Según O. SERRANO PAREDES, 1995: 251, la divergencia de planteamiento entre el Convenio de Basilea y la normativa comunitaria de aquel momento podría ser una de las razones que explicaría porqué la Comunidad tardó tanto en adherirse al Convenio. No lo hizo hasta el año 1993, momento en el que precisamente se aprueba el Reglamento (CEE) 259/1993 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre la vigilancia y el control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea. Este Reglamento adopta un enfoque mucho más acorde con el del Convenio de Basilea. Y la misma filosofía es la seguiría después el Reglamento que lo sustituyó, el de 2006, que es el que se mantiene aún hoy en vigor.

La Ley establece que ambos tipos de traslados se regirán por lo previsto en la propia norma legal. El apartado 1 del artículo 31 se refiere en general a «los traslados de residuos en el interior del Estado», sin hacer ningún tipo de distinción. Las previsiones del artículo 31, por lo tanto, son aplicables a unos y otros traslados, aunque es cierto que una buena parte de las mismas están pensadas o hacen única referencia a los traslados entre comunidades autónomas.

Como se sabe, la Ley es la encargada de incorporar a nuestro ordenamiento interno las prescripciones del Derecho comunitario, particularmente las previstas en el Reglamento de 2006. Sin embargo, no hay ninguna llamada a la aplicación directa de esta norma europea, al contrario de lo que hemos visto que sí sucede en el caso los traslados transfronterizos. Pero ello tiene una fácil explicación, que es de sobras conocida, la misma que ya se planteaba bajo la vigencia de la anterior ley: el Reglamento de 2006 no es aplicable a los traslados realizados exclusivamente en el interior de los Estados miembros.

A decir verdad, esta última afirmación no es del todo correcta. El Reglamento comunitario contiene un precepto (art. 33) dedicado específicamente a los traslados en el interior del territorio de los Estados miembros. Y si bien es cierto que el precepto dispone que serán los propios Estados los que establecerán un «régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de residuos realizados exclusivamente dentro de su jurisdicción», también lo es que acto seguido añade que dicho régimen «deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar la coherencia con el régimen comunitario establecido por los títulos II y VII». Más aún, el Reglamento prevé que los Estados miembros podrán aplicar dentro de su jurisdicción el régimen establecido en los mencionados títulos II y VII.

En el título VII del Reglamento («Otras disposiciones») se contienen determinaciones de distinta índole y alcance general. En tanto que el título II es el que esta dedicado de manera concreta a regular los traslados en el interior de la Unión Europea (con o sin tránsito por terceros países). Quiere decirse, pues, que el Reglamento de 2006 impone cierta sujeción a las legislaciones nacionales. O lo que viene a ser lo mismo, no permite que la potestad de regulación de los Estados miembros sea absoluta. Por más que las normas de detalle de los traslados intracomunitarios no sean directamente aplicables a los traslados intraestatales, la coherencia que se requiere entre el régimen de aquellos y el de estos obliga a que la regulación de los segundos se tenga que adecuar a los principios y reglas básicas que traslucen las normas de los primeros.

Por lo demás, la Ley prevé expresamente que la regulación de los traslados intraestatales será desarrollada y completada por vía reglamentaria. Actualmente la normativa de desarrollo la encontramos 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. La norma, como se ve, es anterior a la Ley, de manera que sus disposiciones serán aplicables siempre que no contravengan la nueva regulación legal (16).

Finalmente, hay que volver a algo que habíamos dicho al inicio. El artículo 31 no solo regula los traslados entre comunidades autónomas, sino también los que se producen en el interior de cada comunidad. Según resulta de la Ley, la regulación de este tipo de traslados corresponde a las propias comunidades autónomas. Ahora bien, eso no significa que no sean aplicables al caso las reglas del artículo 31. O que estas no hayan de tenerse en cuenta. Todo lo contrario.

De entrada, hay que recordar que la Ley, y en particular el artículo 31, constituye normativa básica. Y que algunas de sus determinaciones, es el caso por ejemplo de las que se refieren al documento de identificación o al contrato de tratamiento, tienen un alcance general, es decir, pueden ir asociadas tanto a los traslados entre comunidades como a los traslados dentro de cada comunidad. Por lo tanto, la regulación que haga cada comunidad autónoma de los traslados interiores no podrá desconocer ni contradecir aquellas determinaciones.

Pero eso no es todo, hay más. El artículo 31 exige, siguiendo así la línea marcada por el Reglamento de 2006, que el régimen de vigilancia y control que apliquen las comunidades autónomas en el interior de su territorio sea coherente con lo establecido por el propio artículo 31. Esto significa, por consiguiente, que una buena parte de las previsiones contenidas en este precepto que en principio parecen estar pensadas para los traslados entre comunidades, como son sobre todo las que se refieren al régimen de notificación previa y autorización de los traslados de determinados residuos, también deberán ser respetadas por la regulación que hagan las comunidades autónomas de los traslados interiores (17).

(16) El Real Decreto de 2020 ha derogado y sustituido la regulación contenida antes en el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo. Por su parte, la disposición final quinta de la Ley establece un plazo general de cuatro años, contados desde su entrada en vigor, para que las disposiciones de desarrollo en materia de residuos (salvo lo que se refieren a la responsabilidad ampliada del productor; aquí el plazo es inferior) se adapte a las nuevas prescripciones legales.

(17) En este sentido, el apartado 11 del artículo 31 proyecta el deber de coherencia en lo que se refiere en especial al régimen del documento de identificación, del contrato de tratamiento de residuos y de la notificación previa. Antes de ahora esta previsión aparecía contenida en la disposición adicional segunda del Real Decreto 553/2020, que añade que: i) las comunidades autónomas informaran a la Comisión de coordinación en materia de residuos del régimen de vigilancia y control que establezcan en su territorio; y ii) asimismo, remitirán al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la información necesaria para cumplir con las obligaciones de información que el Reglamento de 2006 establece en relación a los traslados transfronterizos.

III. ENTRADA Y SALIDA DE RESIDUOS DEL TERRITORIO NACIONAL

Si nos ajustáramos estrictamente al orden que sigue el texto de la Ley deberíamos tratar antes de los traslados en el interior del territorio del Estado que de los traslados transfronterizos. No obstante, en la medida que la regulación interna que se haga de los primeros debe estar inspirada y ser coherente con la de los segundos, particularmente con la que establece el Reglamento de 2006 para los traslados en el interior de la Comunidad, será bueno que nuestra exposición siga el orden inverso al de la Ley. Conociendo primero cuál es el régimen de los traslados transfronterizos será más fácil comprobar si el régimen de los traslados intraestatales se adecúa o no a las pautas que rigen la entrada y salida de los residuos del territorio nacional.

1. Remisión al Derecho internacional

El primer apartado del artículo 32 contiene una remisión general a la legislación de la Unión Europea y a los tratados internacionales como la normativa que ha de regir, así se dice, la entrada y salida de los residuos del territorio nacional y su tránsito por el mismo. Pero antes que eso, el precepto de la Ley dirige la remisión a dos disposiciones muy concretas del Derecho comunitario, los Reglamentos 1013/2006 y 1418/2007.

Estos dos Reglamentos, sobretodo el primero, constituyen la normativa principal a la cual se han de ajustar los movimientos de residuos que entran o salen del territorio nacional con origen o destino a terceros países. Son, por decirlo de otra manera, las normas que regulan directamente los traslados transfronterizos. Su aplicación resulta imperativa. Es obvio. No ya solo por la naturaleza o categoría de las normas de que se trata. Sino también por la asunción plena de su contenido que hace, vía la remisión señalada, nuestra ley interna.

Así pues, convendrá conocer, aunque sea de manera sintética, cuáles son las determinaciones más relevantes contenidas en los citados Reglamentos. Las que nos interesan de manera especial son las que establece el Reglamento 2013/2006 (18).

(18) El Reglamento 1418/2007 tiene un alcance muy limitado, derivado del Reglamento de 2006, en la medida que se dedica a establecer los procedimientos a seguir en los casos de exportación, con el fin de valorización, de determinados residuos, los enumerados en los anexos III o IIIA del Reglamento 1013/2006. Siempre y cuando, además, se trate de exportaciones a países a los que no es aplicable la Decisión C(2001) 107 final del Consejo de la OCDE, relativa a la revisión de la Decisión C(92) 39 final, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a valorización. Y siempre y cuando, claro está, la exportación de los residuos no estuviera afectada por alguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 36 del Reglamento de 2006.

2. El Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio

El Reglamento de 2006, ya lo dijimos en otro momento, no se limita a regular los movimientos de residuos entre los Estados miembros, con o sin tránsito por terceros países. Este es sin duda el supuesto al que la norma dedica mayor atención. Pero su contenido abarca también otros dos escenarios distintos: por un lado, el de las importaciones a la Unión de residuos procedentes de terceros países; y, por otro lado, el de las exportaciones de residuos desde la Unión a terceros países.

A) Traslados en el interior de la Unión Europea (con o sin tránsito por terceros países)

El Reglamento establece un diferente régimen según cuál sea el tipo de residuo que se traslada. Y también, tal vez más importante todavía, según cuál sea la operación de tratamiento a la que se ha de destinar el residuo, eliminación o valorización. Esta última circunstancia es expresión del principio de diferencia de trato según destino que caracteriza la regulación comunitaria de los traslados de residuos.

En unos casos, cuando se trata de traslados con fines de valorización de los residuos enumerados en el artículo 3.2., la operación queda sometida a los requisitos de información general (19). En otros, en cambio, se añaden exigencias adicionales, las de notificación previa y autorización: así ocurre siempre que el traslado es con fines de eliminación, cualquiera que sea entonces el tipo de residuo que se traslada (20), y, si el destino es la valorización, solo cuando se trata de alguno de los residuos señalados en el artículo 3.1.b). Como precisión, señalar que estos mismos requisitos adicionales se aplican a los traslados de los residuos domésticos mezclados recogidos en hogares particulares (código LER 20 03 01), independientemente en este caso de que el destino sea el de eliminación o valorización (21).

(19) También quedan sometidos a estos requisitos los traslados a los que se refiere el artículo 3.4, esto es, los que afectan a residuos expresamente destinados a análisis de laboratorio.

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

(21) El Reglamento (art. 3.5) equipara los residuos domésticos mezclados a los residuos destinados a eliminación, en la medida que establece que aquellos quedaran sometidos a las reglas que rigen el traslado de estos. La equiparación conecta anticipadamente con las

El control y vigilancia de los traslados de residuos sometidos a los requisitos de información general se articula a través de dos documentos fundamentales.

Uno es el llamado documento de identificación, en el que se describen todos los datos relevantes del traslado (anexo VII del Reglamento: identificación y cantidad de residuos, persona que organiza el traslado; importador/destinatario, transportista, productor, operación de valorización, etc.). Este documento debe acompañar a los residuos durante el traslado. La Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular especifica que el documento deberá remitirse asimismo —por parte del organizador del traslado o del destinatario, según sea el caso— a la autoridad competente en materia de traslados de la comunidad autónoma de origen o destino, con un antelación mínima de tres días naturales antes del inicio del traslado, en el caso de salidas, o dentro del plazo máximo de tres días naturales después de la recepción, si se trata de entradas. La comunidad autónoma, a su vez, librará el documento al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (22).

Y el otro documento esencial es el contrato de traslado, que se suscribe entre la persona que organiza el traslado y el destinatario de los residuos que se han de valorizar. El contrato lo firma el organizador del traslado antes de su inicio, y después lo firma el destinatario y la instalación de valorización cuando se reciben los residuos. Como contenido esencial del contrato deben figurar las obligaciones que incumben al organizador del traslado o al destinatario para el supuesto de que el traslado o la valorización no puedan llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto, o también cuando se trate de un traslado ilícito (23). Estas obligaciones consistirán en el deber del organizador de hacerse cargo de nuevo de los residuos, o bien en el deber, suyo o en su caso del destinatario, de asegurar la valorización de los residuos de un modo

previsiones Directiva Marco de 2008, que ha extendido la aplicación de los principios de proximidad y autosuficiencia más allá de los residuos destinados a eliminación, alcanzado precisamente a los residuos LER 20 03 01. Todo ello se puede explicar por las específicas características de los residuos domésticos: i) son residuos que se producen cotidianamente y a nivel local, lo que hace pensar en instalaciones que permitan un tratamiento próximo e inmediato; y ii) el tratamiento de los residuos domésticos no requiere de unas instalaciones que sean singularmente especializadas.

(22) Para el caso de traslados desde o hacia terceros países que no pertenezcan a la Unión Europea, la Ley señala que la autoridad competente a la que debe remitirse el documento es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, sin perjuicio de que deba presentarse también ante las autoridades aduaneras.

(23) Los artículos 22 a 25 del Reglamento establecen el régimen general de la retirada de los residuos, que afecta tanto a los traslados que están sometidos a los requisitos de información general como los que han de sujetarse a las exigencias adicionales de notificación y autorización. Las reglas que se recogen se aplican en los casos de devolución de los residuos cuando el traslado no haya podido llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto y también para los supuestos de traslados ilícitos.

alternativo, con la previsión adicional, si fuera necesario, del almacenamiento provisional de los residuos.

En cuanto a los traslados sometidos a las exigencias de notificación y autorización, aquí como es lógico suponer el procedimiento que se sigue es algo más complejo y la documentación requerida mayor.

El «notificante» (24) que pretenda trasladar los residuos debe comunicarlo previamente por escrito a la autoridad competente de expedición. Dicha comunicación ha de ser específica para cada traslado y código de identificación de los residuos, pero también se admite que pueda ser general, para varios traslados, cuando concurren determinadas circunstancias, básicamente que los residuos tengan similares características, que se trasladen al mismo destinatario y a la misma instalación y que el itinerario de los traslados sea igualmente el mismo. La comunicación previa se plasma en dos documentos, el documento de identificación y el documento de movimiento, en los que se ha de recoger información sobre toda una serie de aspectos relacionados con el traslado, que tienen que ver con los sujetos que intervienen, el trayecto, los residuos que se trasladan y las instalaciones de tratamiento (anexos IA y IB del Reglamento; a la vez, se ha de adjuntar a aquellos documentos la información y la documentación adicionales que señala el anexo II). En este tipo de traslados es también preceptiva la existencia de un contrato entre el notificante y el destinatario, que se ha de formalizar antes de la notificación, y en el que se han de recoger las obligaciones de las partes —análogas a las que vimos antes— para el supuesto de que el traslado sea ilícito o para el caso de que no hubiera podido llevarse a cabo el traslado, la valorización o la eliminación del modo que se había previsto. Por último, se exige la constitución de una fianza o seguro equivalente que cubra, para los mismos casos que acabamos de mencionar, los costes del transporte, de las operaciones de valorización o eliminación (incluidas las operaciones intermedias necesarias) y del almacenamiento de los residuos durante un periodo de noventa días.

Una vez presentada la notificación, con todos los datos y documentos requeridos, la autoridad competente de expedición la remitirá a la autoridad competente de destino, y a las de tránsito si fuera el caso. No obstante, antes de efectuar la transmisión la autoridad de expedición podrá, dentro del plazo de tres días hábiles desde la notificación, decidir no dar curso a la misma, cuando aprecie objeciones a la realización del traslado por la concurrencia de alguna de las circunstancias que el Reglamento tipifica en los artículos 11 y 12.

(24) El Reglamento define la figura del «notificante» (art. 2.15), que puede coincidir con distintas personas, según el tipo de traslado de que se trate y según la elección que se haga de acuerdo con el orden de personas u órganos enumerados por el propio Reglamento (productor inicial, recogedor, negociante, agente, etc.).

Si no hubiera objeción, o sea, si se remitiera la notificación a la autoridad competente de destino, está deberá emitir acuse de recibo y dar traslado del mismo a las autoridades de expedición y de tránsito. A partir de aquí, de la remisión del acuse de recibo, todas las autoridades implicadas, de origen, destino y tránsito, dispondrán de un plazo de treinta días para tomar —por escrito y de forma motivada— alguna de las siguientes decisiones: i) autorizar el traslado; ii) autorizar el traslado con condiciones, basadas en alguna de las causas previstas en los artículos 11 y 12; o iii) oponerse al traslado, también por razón de las causas previstas en los citados artículos. La decisión que adopte cualquiera de estas autoridades será comunicada al notificante, con copia a las restantes.

La autorización, que se hará constar por las distintas autoridades afectadas en el documento de notificación, tiene una vigencia de un año desde la fecha de su emisión, o desde otra fecha posterior según se indique en el referido documento de notificación. Dentro de este periodo de tiempo se ha de llevar a cabo el traslado, en la fecha concreta que el notificante, una vez recibida la autorización, consigne en el documento de movimiento. En este mismo documento las empresas que intervengan en el traslado (transportistas, por ejemplo) irán cumplimentando los puntos que afecten a su participación.

Concluido el traslado, la instalación de destino confirmará por escrito la recepción de los residuos, haciéndolo constar también en el documento de movimiento. Finalmente, una vez que se haya llevado a cabo la operación de tratamiento correspondiente, la instalación emitirá un certificado de valorización o eliminación definitiva de los residuos. Este certificado se incorporará o adjuntará al documento de movimiento, y de este se enviará una copia firmada por la instalación tanto al notificante como a las distintas autoridades implicadas en el traslado.

La Ley, a diferencia de lo que hemos visto que sucede con los traslados sometidos a los requisitos de información general, no especifica cuáles sean a nivel interno, del Estado español, las autoridades de expedición, destino o tránsito a las que se refiere el Reglamento de 2006. No obstante, tratándose de traslados intracomunitarios, es decir, traslados con origen o destino en otro país de la Unión Europea, o con tránsito por España en un traslado entre dos Estados miembros, es fácil pensar que la solución ha de ser la misma que la prevista para aquel caso. O sea, las autoridades implicadas son las autoridades competentes en materia de residuos de las correspondientes comunidades autónomas. A estas corresponde la autorización del traslado, sin perjuicio de que hayan de dar cuenta después al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Una fórmula del mismo estilo sí la contempla la Ley en relación al caso particular de las entradas en España de residuos procedentes de otro Estado miembro que estén destinados a incineradoras clasificadas como valorización.

B) Traslados desde la Unión Europea a terceros países

El Reglamento establece también para este supuesto un diferente régimen según los residuos exportados hayan de destinarse a eliminación o a valorización.

En el caso de eliminación, la regla general es la prohibición de todas las exportaciones de residuos desde la Unión Europea a terceros países. No obstante, se prevé una excepción: cuando los residuos destinados a eliminación se trasladen a terceros países que sean miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y al mismo tiempo parte en el Convenio de Basilea. En este caso se admite el traslado, salvo, claro está, que el país miembro de destino hubiera prohibido la importación de los residuos. O salvo también, esto es importante, que la autoridad competente de expedición tenga razones para creer que los residuos no van a ser gestionados en dicho país de destino de una manera ambientalmente correcta conforme a lo que prescribe el Reglamento en su artículo 49.

De admitirse el traslado, el procedimiento aplicable es el mismo que el previsto para los traslados intracomunitarios de residuos destinados a eliminación, con algunas adaptaciones y disposiciones adicionales específicas que el propio Reglamento se encarga de detallar (art. 35.2 y 3).

Para los traslados a terceros países de residuos destinados a valorización, el Reglamento no establece una regla general de prohibición de las exportaciones como la que vimos antes. Sino que supedita la prohibición a la concurrencia combinada de dos factores. El primero está relacionado con el país de destino, que ha de ser un país no sujeto a la denominada «Decisión de la OCDE» (25). Y el segundo tiene que ver con el tipo de residuo, en el sentido de que la prohibición solo afecta a determinadas categorías o clases de residuos que el Reglamento expresamente enumera (art. 36). No obstante, en relación a esto último, hay que observar que al final de la mencionada enumeración el Reglamento incorpora una especie de cláusula general, en la medida que prevé que, independientemente de la clase de residuo de que se trate, la autoridad competente de expedición podrá prohibir la exportación cuando tenga razones para creer que los residuos no van a ser gestionados en el país de destino de una manera medioambientalmente correcta conforme a lo establecido en el artículo 49 del propio Reglamento.

Fuera de la concurrencia de las circunstancias señaladas, la exportación de los residuos es admitida. Es decir, se acepta si los residuos destinados a valorización que se exportan a un país que no está sujeto a la Decisión de la

(25) Se refiere a la Decisión C (2001) 107 final del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos relativa a la revisión de la Decisión C (92) 39 final sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de valorización.

OCDE no pertenecen a ninguna de las categorías proscritas por el Reglamento. Este, en sentido inverso, identifica los residuos que sí son exportables, concretamente los que figuran en las listas de los anexos III y IIIA, y dispone que su exportación se regirá por una reglamentación específica. Esta regulación a la que se hace remisión es hoy la contenida en el Reglamento (CE) 1418/2007 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007.

Caso distinto, por supuesto, es si el traslado de los residuos se dirige a un país que está sujeto a la Decisión de la OCDE. Aquí el régimen es mucho más permisivo. El Reglamento de 2006 establece un elenco mucho más amplio de los residuos que son exportables (26). Y prevé que el procedimiento aplicable será el mismo que el establecido para los traslados intracomunitarios, con algunas adaptaciones y disposiciones específicas que el mismo Reglamento detalla (art. 38.2, 3 y 5).

Por último, hay que señalar que la Ley de residuos y suelos contaminados, en su artículo 32, recoge una regla específica que hace referencia a la exportación de residuos desde España a terceros países que no sean miembros de la Unión Europea. La regla habilita la posibilidad de que la autoridad competente, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, prohíba el traslado de los residuos. Y lo hace de manera general, sin distinguir, a diferencia del Reglamento comunitario, si los residuos están destinados a eliminación o a valoración. En cualquier caso, la Ley vincula la imposición de la prohibición al cumplimiento de una serie de requisitos y circunstancias.

Comienza diciendo la Ley algo obvio, que la prohibición deberá establecerse de forma motivada, y, como novedad añadida que no estaba en la redacción de la ley anterior, «de conformidad con el reglamento comunitario y el Convenio de Basilea». La mención a estas dos disposiciones tampoco puede sorprender, pues ya se sabe que tanto una como otra se aplican también a los traslados de residuos a terceros países.

Dicho esto, la Ley precisa las causas que podrán motivar el establecimiento de la prohibición a la exportación.

La primera, cuando exista alguna razón para prever que los residuos no van a ser gestionados en el país de destino sin poner en peligro la salud humana o perjudicar el medio ambiente. Esta previsión enlaza con lo señalado en el artículo 49 del Reglamento de 2006, al que vimos que se remiten algunas de las disposiciones de esta norma que regulan la exportación de residuos a terceros países. La previsión de que los residuos exportados no van a ser gestionados de manera medioambientalmente correcta constituye para el Reglamento un motivo

(26) Los residuos enumerados en los anexos III, IIIA, IIIB, IV y IVA, los residuos no clasificados y las mezclas de residuos no clasificadas en una categoría específica de los anexos III, IV o IVA.

que puede servir de base para prohibir la exportación, entendiéndose por gestión medioambientalmente correcta, conforme al artículo 49, aquella que garantiza que la instalación receptora de los residuos que los ha de eliminar o valorizar funcionará con arreglo a normas de protección de la salud humana y del medio ambiente equivalentes a las de la legislación comunitaria. Así pues, se entiende que el riesgo de que los residuos exportados no van a ser gestionados de manera ambientalmente correcta sea para la Ley, siguiendo la línea del Reglamento, una causa que puede dar pie a la prohibición. No obstante, hay que advertir que en el Reglamento esta causa no tiene un alcance general, sino que su juego se limita a las exportaciones a países de la AELC, si el destino es la eliminación, y a las exportaciones a países no sujetos a la Decisión de la OCDE, si el fin es la valoración. Y, en sentido contrario, hay que destacar también que el Reglamento impone ciertas prohibiciones absolutas, como la que afecta a los traslados de residuos destinados a eliminación a países que no sean miembros de la AELC. En estos casos la prohibición no se configura como una mera potencialidad, que dependa del riesgo de que la gestión de los residuos resulte medioambientalmente incorrecta, sino que constituye un impedimento absoluto.

Y la segunda causa que prevé la Ley, novedosa, es la siguiente: cuando por concurrir alguna circunstancia de las reguladas en los artículos 11 y 12 del Reglamento de 2006 o en el Convenio de Basilea se estime que determinadas categorías de residuos no debe ser objeto de exportación. De entrada puede sorprender la remisión que se hace a los artículos citados del Reglamento comunitario, pues ya sabemos que en ellos se regulan los motivos que se pueden oponer a los traslados de residuos —destinados a eliminación y valorización— cuando el movimiento se realiza en el interior de la Unión Europea. La previsión, sin embargo, no resulta extraña si se entiende como una regla añadida a la del Derecho comunitario. Es decir, que pese a la remisión general que se hace al Reglamento al inicio del artículo 32 la voluntad de la Ley no es la de circunscribir estrictamente el régimen de las exportaciones de residuos a terceros países a las prescripciones que establece la norma europea para tales casos, sino la de dar juego —a efectos de la limitación de los traslados— también a parte de las reglas que rigen los movimientos intracomunitarios.

C) Traslados desde terceros países a la Unión Europea

Una vez más el Reglamento establece una diferente regulación según que los residuos importados hayan de ser destinados a eliminación o a valorización.

Para el primer supuesto, la regla general vuelve a ser la prohibición de todas las importaciones, igual que lo dicho para las exportaciones. Pero, del mismo modo que vimos entonces, la regla de la que ahora se trata tiene excepciones. Así, se admite la importación cuando los residuos procedan de países que sean parte en el Convenio de Basilea. O también, en otro caso,

cuando procedan de países con los que la Comunidad, o los Estados miembros de manera individual, hayan formalizado acuerdos o compromisos bilaterales (27). El procedimiento a seguir en los traslados será el mismo que el previsto para los movimientos intracomunitarios, con las adaptaciones y disposiciones adicionales específicas que el Reglamento señala (arts. 41 y 42). A destacar la remisión que se hace al artículo 49 del Reglamento, ya comentado, lo que supone la posibilidad de objetar cualquier traslado cuando no quede garantizada una gestión de los residuos medioambientalmente correcta.

Cuando se trata de importaciones de residuos destinados a valorización, también en este caso la regla general es la de la prohibición de todas las importaciones. Pero de nuevo con excepciones, establecidas en función del origen de los residuos y no de su categoría. Se admite la importación de los residuos procedentes de países sujetos a la Decisión de la OCDE, de países que sean parte en el Convenio de Basilea y, en tercer lugar, de países con los que la Comunidad, o los Estados miembros de forma individual, hayan suscrito acuerdos o compromisos bilaterales (28). El procedimiento a seguir es igualmente el establecido para los traslados intracomunitarios, con las adaptaciones y disposiciones particulares que prevé el Reglamento. Y de nuevo en este caso se hace una remisión directa al artículo 49. O sea, que también la importación de residuos destinados a valorización podrá ser rechazada cuando no se asegure su gestión medioambientalmente correcta.

Queda decir finalmente que la Ley de residuos y suelos contaminados establece una regla específica que hace referencia a la importación de residuos a España desde terceros países que no son miembros de la Unión Europea. Su texto tiene la misma redacción que la que ya comentamos al tratar de las exportaciones desde terceros países. Lo que se dijo entonces sirve también ahora, con los ajustes pertinentes.

3. Algunas disposiciones particulares adicionales que establece la Ley de residuos y suelos contaminados

Más allá de la remisión general que hace el apartado primero del artículo 32 a la legislación internacional, y de la particular al Reglamento de 2006, que implica la puesta en juego del régimen que se ha descrito esquemáticamente en el punto anterior, la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular contiene algunas otras disposiciones específicas.

(27) El Reglamento acepta asimismo la importación desde otros países distintos, con los que no haya acuerdo o compromiso bilateral, cuando esta ausencia de se deba a circunstancias excepcionales relacionadas con situaciones de crisis, mantenimiento de la paz o guerra.

(28) Lo mismo que se ha dicho en la nota anterior vale para las importaciones destinadas a valorización.

Una de ellas es la que se refiere a la posibilidad de que las autoridades españolas, estatal o autonómica, según que el residuo proceda de un tercer país o de un Estado miembro, se opongan a la entrada de residuos destinados a incineradoras clasificadas como valorización cuando la consecuencia del traslado sea que los residuos nacionales tendrán que ser eliminados o tratados de una forma que no se adecue a los planes de gestión existentes. Tal previsión es la reproducción en el Derecho interno de la norma contenida en el artículo 16 de la Directiva Marco de 2008.

Otra previsión específica es la que se establece para una categoría singular de residuos, los aceites usados. Se dispone que con el fin de dar prioridad a la regeneración de los aceites usados las autoridades competentes —estatal o autonómica— podrán restringir su salida de España con destino a instalaciones de incineración o co-incineración en base a cualquiera de las causas de oposición previstas en los artículos 11 y 12 del Reglamento. También esta norma es simple reproducción de lo que prevé, en su artículo 16, la Directiva Marco de Residuos.

Son novedosas las determinaciones que recoge la Ley relativas al régimen aduanero. Y que básicamente lo que pretenden es lograr la mejor coordinación entre el sistema aduanero y el régimen de los traslados de residuos.

Por último, la Ley incorpora una disposición que deriva de una regla clásica, la que establece que los residuos serán computados, a efectos de la consecución de los objetivos de tratamiento, en el lugar de origen. Por ello se exige que la persona que organiza el traslado ha de recabar en la planta de destino la información necesaria relativa a la eficiencia del tratamiento de los residuos que traslada. Y que esta información luego ha de ser suministrada, junto con la documentación requerida para el traslado — en función que sea un traslado sometido al régimen de información general o al de notificación previa— a la autoridad competente de origen. La falta de aportación de esta información podrá motivar incluso, en el caso de traslados sujetos a notificación previa, la denegación de la autorización del traslado.

IV. TRASLADO DE RESIDUOS EN EL INTERIOR DEL TERRITORIO DEL ESTADO

1. Concepto de traslado y principio de diferencia de trato según destino

El primer párrafo del artículo 31.1 establece la definición de «traslado», entendiéndose por tal «el transporte de residuos para su eliminación o valorización».

De esta definición, más también del propio epígrafe que encabeza el artículo, se desprende que el ámbito de aplicación del régimen previsto en

el artículo 31 queda acotado por una doble coordenada. La primera hace referencia al alcance espacial del transporte de los residuos, que debe quedar circunscrito al territorio nacional, ya sea el de una única comunidad autónoma o bien implique al de varias. Y la segunda está relacionada con el destino de los residuos, o mejor dicho, con la operación de tratamiento de la que han de ser objeto, que ha de ser la de valorización o la de eliminación (29).

Esta última coordenada es la que determina que ciertas actividades de transporte, concretamente las que tienen por finalidad el acopio inicial de residuos, no queden sometidas a las reglas de los traslados intraestatales, precisamente porque el destino de los residuos no es su eliminación o valorización (30). Pero a la vez esta distinción enlaza con uno de los principios básicos que, según ya conocemos, caracterizan la regulación comunitaria del traslado de residuos, el de diferencia de trato según el destino de los residuos.

Como se podrá comprobar más adelante, la Ley, siguiendo la pauta marcada por el Reglamento de 2006, establece diferencias en el régimen del traslado de los residuos en función de la distinta operación de tratamiento a la que estén destinados. Diferencias de las que resulta, como también se podrá ver aquí y ya vimos antes para los traslados transfronterizos, que el régimen es mucho más restrictivo, desde el punto de vista de la libre circulación de mercancías, cuando se trata de traslados destinados a eliminación que en el caso de traslados destinados a valorización. Así se constata perfectamente en lo que se refiere a los mecanismos o técnicas establecidas para el seguimiento y control de los traslados de residuos. Pero también, sobretodo, en lo que se

(29) La Ley reproduce la redacción de la Directiva Marco de 2008 para definir la operación de «valorización», que configura como «cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general (el anexo III de la Ley recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización). Y algo semejante ocurre con la noción de eliminación, aunque aquí la Ley añade algo más de precisión: «cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o materiales, siempre estos no superen el 50% en peso del residuo tratado, o el aprovechamiento de energía» (el anexo III contiene una relación no exhaustiva de operaciones de eliminación).

(30) Conforme al Real Decreto 553/2020 (art. 1), dentro de los traslados de residuos destinados a valorización o eliminación se incluyen los que se realizan a instalaciones que llevan a cabo operaciones de tratamiento intermedio y de almacenamiento. En cambio, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la norma las actividades de transporte que tienen como finalidad el acopio inicial de residuos (por ejemplo, el transporte de residuos que realizan las empresas de instalación o mantenimiento desde el lugar en el que se producen los residuos hasta sus propias instalaciones, siempre que sean residuos generados como consecuencia de su actividad, o, en el ámbito de la logística inversa, el transporte desde los hogares hasta los comercios o las plataformas de distribución). B. LOZANO CUTANDA y P. POVEDA GÓMEZ, 2020: 190, han puesto en duda la fundamentación jurídica de estas exclusiones.

refiere a la definición de las causas que permiten, ahora a las comunidades autónomas, oponerse al traslado.

2. Régimen general y régimen especial de los traslados de residuos

Conforme al planteamiento del Reglamento 1013/2006, la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular prevé un doble régimen, general y especial, para los traslados de residuos, que se aplican en función de la clase de residuos de que se trate y del tipo de operación al que hayan de destinarse (31).

En cualquier caso, sea cual sea el procedimiento que se siga, los residuos trasladados desde una comunidad a otra se computarán en la de origen a efectos del cumplimiento de los objetivos de gestión fijados por la planificación vigente.

A) Documento de identificación y contrato de tratamiento de residuos

La Ley establece, como requerimiento esencial, que todos los traslados de residuos deben ir acompañados, desde el origen hasta el destino, de un documento de identificación. Este documento es fundamental a efectos del seguimiento y control del traslado de residuos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el Real Decreto 553/2020 (anexo III), ofreciendo información sobre todos los aspectos relevantes implicados en el traslado, sobre la fecha en que se ha de llevar a cabo, sobre los residuos que se trasladan, sobre el operador del traslado, sobre el origen y destino del traslado y sobre la aceptación del residuo.

El operador del traslado es el encargado de cumplimentar el documento, entregando después una copia al transportista para que los residuos puedan ser identificados en todo momento durante el traslado. Al llegar al lugar de destino, el gestor de la instalación debe librar al transportista una copia del

(31) Junto a esta regulación, la Ley establece una previsión específica para los traslados de residuos destinados a las instalaciones de incineración clasificadas como valorización. Conforme a dicha previsión, que reproduce la que ya vimos contenida en el Reglamento comunitario, y que está tomada de la Directiva Marco de Residuos (art. 16), la autoridad autonómica competente podrá oponerse a la entrada de los residuos cuando el traslado tenga como consecuencia que los residuos producidos en la comunidad autónoma de destino tendrán que ser eliminados, o también cuando resulte que los residuos producidos en la comunidad autónoma de destino tendrán que ser tratado de un modo que no se adecúa a los planes de gestión aprobados.

documento de identificación firmada por el destinatario, en la que conste la fecha de entrega de los residuos y la cantidad recibida. Finalmente, el gestor de la instalación remitirá al operador, dentro de los treinta días siguientes a la entrega, el documento de identificación completo, haciéndose constar expresamente la aceptación o rechazo de los residuos (32).

Junto con el documento de identificación, hay un segundo documento imprescindible en todos los traslados de residuos: el contrato de tratamiento. La Ley no lo menciona, por más que es una de las piezas clave en el sistema de traslados de residuos diseñado por el Derecho comunitario. Su exigencia, no obstante, aparece prevista en el Real Decreto 553/2020, que se encarga de detallar su contenido. Se trata de un contrato de naturaleza privada que se ha de suscribir antes del inicio del traslado, entre el operador y el gestor de la instalación a la que se destinan los residuos, con el compromiso por parte de este de tratar los residuos una vez que sean aceptados. Asimismo, en el contrato se deben indicar las especificaciones de los residuos que se trasladan, las condiciones del traslado y las demás obligaciones que incumben a las partes, en especial en el caso de que se produjera el rechazo de los residuos por parte del destinatario.

B) Notificación previa y autorización del traslado

Para algunas operaciones de tratamiento y para algunas clases de residuos los requerimientos procedimentales se intensifican, con dos exigencias adicionales, las de notificación y autorización previas al traslado. Estas exigencias lógicamente no responden a la misma razón de ser que el documento de identificación, cuya finalidad es la de ofrecer información sobre las características del traslado y permitir su seguimiento y control, sino que aquí el propósito es diferente, se trata de ofrecer a las administraciones afectadas la posibilidad, siempre que concurren causas que lo justifiquen, de oponerse a la realización del traslado (33).

(32) Hay que advertir que la Ley no contiene ninguna disposición que contemple la manera de proceder ante el eventual rechazo de los residuos por parte del destinatario. Sí se encarga de regular el supuesto el Real Decreto 553/2020, aunque lo hace de una forma muy esquemática e incompleta. Como soluciones al caso se contemplan dos: i) o bien que el operador retorne el residuo al lugar de origen, acompañándolo del documento de identificación en que se hará indicación de la devolución; ii) o bien que operador envíe los residuos a otra instalación de tratamiento, lo que exigirá la formalización de un nuevo documento de identificación.

(33) A. RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, 2015: 515. En este sentido, el artículo 31 de la Ley se encarga de aclarar que sus apartados 4 y 5, que son precisamente los que enumeran los motivos de oposición, no son aplicables a los traslados que están exclusivamente sujetos a los requisitos de información general.

Según acabamos de decir, y ya sabíamos por lo visto del Derecho comunitario, la primera coordenada de la que depende la aplicación del régimen reforzado es la que conecta con el tratamiento al que se destinen los residuos. Así, la Ley impone la notificación y autorización previas al traslado siempre que los residuos tengan como fin la eliminación. En cambio, cuando el destino es la valorización, entra en juego entonces la segunda coordenada, la que se refiere al tipo de residuo, en la medida que la Ley solo exige la notificación y autorización previas para determinados tipos de residuos: los residuos domésticos mezclados identificados con el código LER 20 03 01 (34) y los residuos peligrosos (35). Aunque hay que saber que la enumeración no constituye *numerus clausus*, puesto que la Ley habilita en último término que el mismo régimen se pueda imponer al traslado de los residuos que «reglamentariamente se determinen» (36).

De lo dicho en la Ley, mas lo que establece el Real Decreto 553/2020, se desprende el siguiente régimen procedimental aplicable a la notificación y autorización previas (37). Se trata en todo caso de un procedimiento bastante sencillo.

(34) La mención de este tipo de residuos se entiende perfectamente si tenemos en cuenta lo dispuesto en el Reglamento comunitario 1013/2006, que señala que tales residuos serán tratados, a efectos del régimen de traslado, del mismo modo que los destinados a eliminación.

(35) Hay que entender que también quedan sometidos al régimen de notificación y autorización previas los traslados de residuos que tengan como destino instalaciones de incineración clasificadas como valorización. Por el contrario, la Ley excluye expresamente de este régimen a los traslados de residuos destinados expresamente a análisis de laboratorio para evaluar sus características físicas o químicas o para determinar su idoneidad para operaciones de valorización o eliminación.

(36) De entrada no es sorprendente que la Ley se remita al reglamento para la identificación de otros residuos que igualmente hayan de someterse al régimen de notificación y autorización previas. Sí resulta más llamativo que tanto el antiguo Real Decreto 180/2015 como el vigente Real Decreto 553/2020 contengan una previsión idéntica, es decir, una nueva remisión a la norma reglamentaria.

(37) Recordemos que estos traslados están igualmente sujetos a las exigencias generales relativas al contrato de tratamiento y al documento de identificación. El Real Decreto 553/2020 detalla el curso que ha de seguir el documento de identificación. Antes de iniciarse el traslado el operador ha de cumplimentar el documento de identificación, con la información que detalla la propia norma reglamentaria (anexo I) y de acuerdo con lo establecido en el contrato de tratamiento. Igualmente antes de iniciarse el traslado, el operador lo debe presentar a la comunidad autónoma de origen, que lo remitirá a «eSIR» (plataforma electrónica de gestión de residuos) para incorporarlo al repositorio de traslados. También el operador debe entregar una copia al transportista para la identificación de los residuos durante el traslado, y «eSIR», por su parte, remitirá una copia a la comunidad autónoma de destino y al gestor de la instalación a la que se dirijan los residuos. Este último, una vez entregados los residuos, dispondrá de un plazo máximo de treinta días, desde la recepción, para entregar al órgano competente de la comunidad autónoma de destino el documento de identificación firmado y cumplimentado con la información relativa a la aceptación o rechazo de los residuos. La

Los operadores de los traslados deben presentar una notificación previa ante el órgano competente de la comunidad autónoma de origen (con el contenido minucioso que se detalla en el anexo II del Real Decreto 553/2020) (38). Y esta, una vez validada la notificación, se encargará de remitirla al órgano competente de la comunidad autónoma de destino (39). La notificación se ha de presentar con una antelación mínima de diez días respecto de la fecha del traslado. Hecha la validación, la comunidad autónoma de origen entregará un acuse de recibo al operador. A partir de este momento se abre un periodo de diez días naturales para que las comunidades autónomas afectadas, tanto la de origen como la destino, puedan oponerse a la realización del traslado, alegando cualquiera de las causas de oposición que menciona la Ley. Transcurrido este plazo sin que se haya manifestado la oposición, el traslado se entenderá autorizado y podrá llevarse a cabo (40).

Por último, cabe destacar, como novedad que incorpora la Ley, la previsión de que la notificación/autorización pueda ser suspendida o revocada. Es decir, que no solo las comunidades autónomas afectadas pueden oponerse al traslado, sino que también pueden ulteriormente dejar sin efecto la autorización, de forma provisional (suspensión) o definitiva (revocación), en determinados casos, cuando concurren las circunstancias previstas por la Ley: i) la identificación o composición de los residuos no se corresponde con la notificada; ii) no se procede a la valorización o eliminación de los residuos de acuerdo con la autorización de la instalación que realiza la operación; iii) los residuos van a ser (o han sido) trasladados, valorizados o eliminados de un modo que no se corresponde con la información contenida en los documentos de identificación y notificación previa; y iv) no se han justificado razonadamente las causas de fuerza mayor, accidente u otras situaciones de emergencia en el caso de los

comunidad autónoma remitirá el documento de identificación a «eSIR» para su incorporación al repositorio de traslados y, a la vez, enviará una copia del documento a la comunidad autónoma de origen; y también al gestor de la instalación (con el código seguro de verificación), que a su vez la remitirá al operador.

(38) La notificación ha de ser singular para cada traslado. Aunque también se admite la denominada «notificación general», que puede amparar varios traslados durante su periodo de vigencia máximo de tres años, y siempre que los residuos trasladados tengan características físicas o químicas similares y se trasladen al mismo destinatario y a la misma instalación.

(39) Conforme prevé el real Decreto 553/2020, la operación se realiza a través de la plataforma electrónica de gestión de residuos: la comunidad autónoma de origen remite la notificación a «eSIR», donde se validará frente al Registro de producción y gestión de residuos, se incorporará al repositorio de traslados y se remitirá a la comunidad autónoma de destino.

(40) Cabe la posibilidad, no obstante, de que el plazo de diez días se suspenda, cuando los órganos competentes de cualquiera de las comunidades autónomas implicadas solicite información, documentación complementaria o la subsanación de errores. Esta suspensión se regirá según lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

traslados urgentes La comunidad autónoma que suspenda o revoque la autorización ha de comunicar su decisión al operador y al destinatario del traslado, y también al órgano competente de la otra comunidad autónoma implicada.

C) Oposición al traslado

Dentro del plazo de diez días siguientes al acuse de recibo de la validación de la notificación las comunidades autónomas de origen y de destino pueden, ya lo dijimos antes, oponerse al traslado (41). La decisión, en su caso, se ha de comunicar a la Comisión de coordinación en materia de residuos (42). También al operador del traslado y, a través de «eSIR, al órgano competente de la otra comunidad autónoma. La decisión, por supuesto, ha de ser siempre motivada, y habrá de basarse en alguna de las causas o motivos de oposición que prevé la Ley en los apartados 4 y 5 del artículo 31.

Igual que hace el Reglamento comunitario de 2006, la Ley enumera separadamente los motivos de oposición según que esta se dirija frente a traslados de residuos destinados a eliminación (art. 31.4) o traslados con fines de valorización (art. 31.5). Es más, la Ley ni siquiera se detiene en poner por escrito el enunciado de aquellos motivos, sino que señala cuáles son por remisión directa a los correspondientes preceptos de la norma comunitaria que los describen. Sin duda esta técnica utilizada añade dificultad al manejo de las causas de oposición, máxime si tenemos en cuenta que el Reglamento a su vez contiene constantes remisiones a otra norma comunitaria, la Directiva 2006/12/CE (43). Al final el resultado es una doble remisión concatenada que hace que la identificación de los motivos de oposición que se pueden alegar no resulte una tarea sencilla. Afortunadamente, el Real Decreto 553/2020 nos ayuda a salvar el obstáculo, desentrañando el nudo de la doble remisión con la definición íntegra (art. 9) de los diferentes motivos de oposición que permiten restringir la circulación de los residuos en el territorio estatal.

El artículo 31.4 es el que establece las causas de oposición a los traslados con fines de eliminación. Contempla como tales las previstas en los siguientes apartados del artículo 11 del Reglamento 1013/2006:

(41) La Ley prevé que el plazo de diez días pueda reducirse a dos en el caso de traslados urgentes que estén motivados por razones de fuerza mayor, accidentes u otras situaciones de emergencia.

(42) Esta Comisión, creada por la derogada Ley 22/2011, se configura como el órgano de cooperación técnica y colaboración entre las distintas administraciones competentes en materia de residuos. Está adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

(43) Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos. Tras la derogación de esta Directiva, las remisiones a esta se han de entender hechas a la Directiva Marco de Residuos de 2008. Esta, en su anexo V, contienen una tabla de equivalencias entre las disposiciones de ambas normas.

- Apartado b), que habilita la oposición cuando el traslado o la eliminación no se ajusten a la normativa interna en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.
- Apartado g), que se refiere a la oposición basada en el hecho de que el traslado o la eliminación no se ajusten a las previsiones contenidas en la Directiva Marco de Residuos relacionadas con los principios de proximidad y autosuficiencia (art. 16) o con el contenido de los planes de gestión (art. 28), teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de contar con instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos. Dentro de este contexto general, que vincula la oposición con los principios mencionados y con las determinaciones establecidas por los planes de gestión, el Reglamento se encarga de concretar la causa de oposición, que podrá consistir: i) en la necesidad de garantizar la aplicación del principio de autosuficiencia a escala comunitaria y nacional; ii) en el hecho de que la instalación especializada tenga que eliminar residuos procedentes de una fuente más próxima y la autoridad competente haya dado prioridad a dichos residuos; o, iii) en la circunstancia de que el traslado no se ajuste a lo establecido en los planes de gestión aplicables (44).
- Apartado h), que permite la oposición cuando los residuos hayan de ser tratados en instalaciones contempladas en la normativa de prevención y control integrados de la contaminación pero que no aplican las mejores técnicas disponibles definidas por dicha normativa
- Apartado i), que basa la oposición en el dato de que el traslado con fines de eliminación tenga por objeto residuos domésticos mezclados procedentes de hogares particulares (LER 20 03 01).

Conviene recordar que el Reglamento comunitario dispone que los traslados de residuos domésticos identificados con el código LER 20 03 01 quedarán sometidos a las mismas prescripciones que las que se establecen para los traslados con fines de eliminación. Esta equiparación, sin embargo, no aparece expresada en la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En su defecto, convendría aclarar que las causas de oposición que

(44) El Real Decreto 553/2020 ha trasladado a nuestro ordenamiento interno, con las debidas adaptaciones, lo dispuesto por el Reglamento comunitario, reproduciendo con total exactitud las causas de oposición que nosotros hemos señalado con los puntos ii) y iii). En cuanto a la mencionada en el punto i), que según el Reglamento se basa en el fin de aplicar el principio de autosuficiencia a escala comunitaria y nacional, el Real Decreto 553/2020 la concreta del siguiente modo, que más tiene que ver con el principio de proximidad que con el de autosuficiencia: cabrá la oposición al traslado cuando «la red integrada estatal de instalaciones de eliminación (...) no sea la más próxima al lugar donde se generó el residuo».

menciona el citado artículo 31.4 no solo juegan para los traslados de residuos destinados a eliminación, sino que también son aplicables en el caso de traslados con fines de valorización cuando se trate de residuos domésticos mezclados recogidos de los hogares particulares,

Por su parte, el artículo 31.5 es el que recoge las causas de oposición a los traslados con fines de valorización. En este caso la remisión se hace al artículo 12 del Reglamento comunitario, concretamente a sus apartados siguientes:

- Apartado a), que prevé como motivo de oposición el hecho de que el traslado no se ajuste a las previsiones contenidas en la Directiva Marco de Residuos relacionadas con la jerarquía de residuos (art. 4), la protección de la salud humana y del medio ambiente (art. 13, los planes de gestión (art. 28) o la autorización de las instalaciones dedicadas al tratamiento de residuos (art. 23).
- Apartado b), que permite la oposición cuando el traslado o la valorización previstas no se adecúen a las prescripciones de la normativa interna en materia de protección del medio ambiente, orden público, seguridad pública o protección de la salud.
- Apartado k), que habilita la oposición cuando resulte que los residuos trasladados no van a ser tratados de conformidad con las determinaciones establecidas por los planes y programas de gestión, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados en materia de valorización o reciclado.

3. Los principios de proximidad y autosuficiencia

Unos de los pilares básicos que definen el régimen comunitario de los traslados de residuos, sobre el que se fundamentan las restricciones impuestas por la normativa de residuos a la libertad de circulación de mercancías, es el que configuran los principios de proximidad y autosuficiencia. Tales principios se pueden entender como la manifestación concreta, referida al ámbito de los residuos, de uno de los postulados esenciales que inspiran la política comunitaria ambiental: el principio de corrección en la fuente misma (art. 191 TFUE). Expresado el significado de aquellos principios de manera muy simple se puede decir que la autosuficiencia aboga por que cada cual sea capaz de gestionar correctamente los residuos que genera, y la proximidad, por que los residuos sean tratados, eliminados o valorizados, en las plantas adecuadas más cercanas al lugar de generación (45). La plasmación positiva de estos

(45) R. J. SANTAMARÍA ARINAS, 2013: 261-287. En opinión de T. PRIETO ÁLVAREZ, 2014: 91, el principio de proximidad se puede entender como una concreción o consecuencia del principio de autosuficiencia.

principios en la normativa comunitaria se produce a principios de la década de los noventa del siglo pasado, aunque su origen es anterior (46). Y hoy en día podemos encontrar su proclamación expresa en la Directiva Marco de Residuos.

Y también, conforme a esta, en nuestra normativa interna, en la Ley de residuos y suelos contaminados, para una economía circular que: i) en primer lugar, como fórmula general (art. 9), impone la obligación de las Administraciones competentes de adoptar las medidas necesarias orientadas al establecimiento de una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados; ii) en segundo lugar, ya relacionado específicamente con los traslados (art. 31.1), los traslados de residuos se efectuaran teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad, de acuerdo precisamente con lo previsto en el artículo 9; y iii) por último, en tercer lugar, prevé (art. 31.4), conectado con el Reglamento comunitario de 2006, la posibilidad de oposición a los traslados con fines de eliminación cuando estos no se ajusten a las previsiones de la Directiva Marco relacionadas con los principios de proximidad y autosuficiencia.

Como se ve, dada la referencia que el artículo 31.1 hace al artículo 9, la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular equipara los residuos destinados a eliminación y los residuos domésticos mezclados destinados a valorización desde el punto de vista de los principios de proximidad y autosuficiencia, en perfecta sintonía así con lo establecido por la Directiva Marco de 2008. Sin embargo, en sentido opuesto, parece que la Ley no haya querido explotar todo el potencial que el Derecho comunitario atribuye a estos principios como base para la imposición de restricciones al tráfico de residuos.

Por lo pronto, es fácil observar que la Ley no contempla que aquellos principios, junto con el de prioridad de la valorización, puedan servir de fundamento para el establecimiento de medidas de prohibición general o parcial a las operaciones de traslado de residuos destinados a eliminación (47). Asimismo, por lo que se refiere a los traslados de residuos destinados a valorización, puede comprobarse que la normativa estatal no hace ninguna mención a aquellos principios al regular las causas de oposición a tales traslados, cuando

(46) Como ha señalado M. CAMPINS ERITJA, 2016: 1.293, en el Convenio de Basilea podemos encontrar expresamente reconocido el principio de autosuficiencia (art. 4), y también en buena medida el principio de proximidad, pues aunque el Convenio no contiene una proclamación explícita del mismo, sí que se alude a él de manera indirecta en diferentes momentos. Sobre el origen de estos principios, es frecuente la referencia a N. DE SADELEER, 1994: 89-110.

(47) La primera causa de oposición que recoge el Reglamento 1013/2006 [art. 11.a)] consiste precisamente en que el traslado o la eliminación no se ajusten a las medidas de prohibición total 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.

resulta que la normativa comunitaria, la Directiva de 2008, sí ha admitido expresamente el juego de dichos principios como base para la imposición de restricciones a los traslados destinados a valorización cuando se trata de residuos domésticos mezclados.

En este sentido, ya lo dijimos antes, convendría que la Ley dejara bien a las claras que los traslados de residuos domésticos mezclados quedan equiparados, a todos los efectos, a los de los residuos que tienen como fin la eliminación. Así lo impone el Reglamento 1013/2006 (48).

Por último, algo que también llama mucho la atención. Al referirse a los principios de proximidad y autosuficiencia, la Ley, en su artículo 9, vincula la existencia de la red integrada de instalaciones a las operaciones de eliminación, cualquiera que sea la tipología de los residuos, y de valorización, cuando se trata de residuos domésticos mezclados. Y, acto seguido, afirma enfáticamente que «para proteger la red se podrán limitar los traslados de residuos conforme a lo establecido en el artículo 32.3». Resulta, sin embargo, que este precepto al que se hace remisión no es el que regula los traslados en el interior del territorio nacional, sino los traslados interestatales; y aún más, se refiere únicamente a los traslados procedentes de terceros países —Estados que no son miembros de la Unión Europea— de residuos destinados a instalaciones de incineración que estén clasificadas como valorización.

En fin, bien podría pensarse que el potencial de los principios de proximidad y autosuficiencia queda minimizado en la Ley.

4. Los traslados de residuos en el interior de las comunidades autónomas

A diferencia de la Ley 22/2011, que entendía los traslados en el interior del territorio del Estado como el transporte de residuos —para su eliminación

(48) Bien es cierto que el Reglamento de 2006 no contempla la equiparación desde el punto de vista de los principios de proximidad y autosuficiencia. Pero ello es debido a una razón puramente cronológica, en la medida que la aplicación de tales principios a los traslados para valorización de los residuos domésticos mezclados constituye una novedad introducida por la Directiva Marco de Residuos (art. 16). No obstante, la jurisprudencia comunitaria (STSJUE de 12 de diciembre de 2013, entre otras) se ha encargado de advertir que, tras la entrada en vigor de la Directiva de 2008, las prescripciones del Reglamento de 2006 se han de interpretar de conformidad con la previsión contenida en el artículo 16 de la Directiva. Además, no podemos olvidar que el Reglamento de 2006 sí que establece expresamente la equiparación de ambos supuestos —residuos destinados a eliminación y residuos domésticos mezclados destinados a valorización— en todo lo que atañe al régimen de los traslados. Refiriéndose a la situación existente antes de la aparición de las normas comunitarias mencionadas, A. ESTELA DE NORIEGA, 2000: 45, había señalado que la legitimación de un trato diferenciador para los residuos destinados a valorización y los destinados a eliminación no quedaba adecuadamente clarificada desde el punto de vista de los principios de proximidad y autosuficiencia.

o valorización— «desde una comunidad autónoma a otra» (art. 25), ahora en la nueva Ley esta última precisión ha desaparecido. Con buen criterio, porque es obvio que bajo el epígrafe general no solo tienen cabida los traslados entre comunidades autónomas que regula la normativa estatal básica, sino también los traslados que se producen íntegramente dentro del territorio de una comunidad autónoma.

El último apartado del artículo 31, el apartado 11, hace alusión a esta situación, cuya regulación habrá de corresponder a cada una de las diferentes comunidades autónomas. No obstante, como regla básica, la Ley impone un requerimiento, que es reproducción del mismo que el Reglamento 1013/2006 exige de la normativa de los Estados miembros respecto de la regulación comunitaria: que se asegure la coherencia entre ambas legislaciones; en este caso será entre la regulación que puedan establecer las comunidades autónomas para los traslados interiores y la que recoge la propia Ley para los traslados entre comunidades. La Ley impone que la coherencia se ha de observar especialmente en todo lo que afecta al documento de identificación, al contrato de tratamiento y a la notificación previa.

En resumen, con esta exigencia lo que la Ley pretende es asegurar que las regulaciones autonómicas respeten, a la hora de definir el régimen de los traslados interiores, uno de los principios esenciales que nos viene dado desde la normativa comunitaria de los traslados: el principio de diferencia de trato según destino. Que, como sabemos, determina la aplicación de un régimen procedimental más riguroso y restrictivo para los traslados destinados a eliminación que para los traslados destinados a valorización. Con la salvedad, que también conocemos, de los traslados con fines de valorización que tengan como objeto residuos domésticos mezclados.

V. ¿MEDIDAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN?

Es cierto que la mayor o menor intensidad que la Ley atribuya a los principios de proximidad y autosuficiencia, siempre dentro de los márgenes de la normativa comunitaria, se puede entender como una cuestión de oportunidad (49). Pero surge en este punto una cuestión añadida que creemos que debería plantearse. Y que afecta a la regulación tanto de los traslados

(49) A. RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, 2015: 505, destaca la conveniencia de aplicar los principios de proximidad y autosuficiencia por efecto que tienen de reducir los riesgos inherentes al transporte de los residuos. En sentido contrario, sin embargo, señala que una aplicación demasiado rígida de los mismos puede provocar un fenómeno de des-economía de escala, en el sentido de que las instalaciones de residuos, para estar correctamente dimensionadas y ser sostenibles económicamente, no pueden circunscribirse a un ámbito territorial reducido.

intraestatales como de los intracomunitarios. El interrogante será el siguiente: ¿sería admisible que el legislador estatal hubiera establecido medidas de mayor protección ambiental que las comunitarias? O lo que es lo mismo, ¿es posible que la regulación estatal amplíe el juego o ámbito de aplicación que las normas comunitarias atribuyen a los principios de proximidad y suficiencia?

Es conocido que las técnicas puestas al servicio de la libertad de circulación de mercancías (50) admiten excepciones. Así lo prevé el TFUE (art. 36), donde se indican las causas o razones (de orden público, protección de la salud, etc.) que pueden justificar la imposición de restricciones o prohibiciones a la importación, exportación o tránsito de mercancías. Entre esas causas no se menciona expresamente la protección del medio ambiente. Pero la jurisprudencia comunitaria se ha encargado de dar entrada a este factor a través de la conocida teoría de las «exigencias imperativas», que entiende que los motivos de excepción previstos en el Tratado no constituyen *numerus clausus*, y que cabe admitir la existencia de otros intereses, entre ellos los medioambientales, que puedan ser legítimamente invocados por los Estados para la imposición de limitaciones al libre comercio (51).

La misma jurisprudencia se ha encargado de precisar cuáles son los requisitos que deben reunir las medidas restrictivas de los intercambios comunitarios, amparadas en la protección del medio ambiente, para que puedan considerarse legítimas: el primero, que la medida sea útil, necesaria y proporcionada; y el segundo, que la medida no sea discriminatoria (52).

No obstante, como igualmente ha señalado la jurisprudencia comunitaria, la teoría de las exigencias imperativas parte de una premisa indispensable: solo puede ponerse en juego en una situación de ausencia de regulación armonizada. En otro caso, el principio de libre circulación de mercancías desaparece, o mejor dicho, su alcance pasa a quedar configurado en los términos definidos por la normativa armonizadora. Tal es lo que sucede, justamente, en el caso de los traslados de residuos, dada la regulación contenida en el

(50) Entre las más relevantes, la prohibición de imponer limitaciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones o la de adoptar medidas de efecto equivalente (arts. 34 y 35 TFUE).

(51) Su origen se remonta a la famosa sentencia «Cassis de Dijon» (STJCE de 20 de febrero de 1979).

(52) Es interesante remarcar la interpretación de este requisito que hizo el Tribunal de Luxemburgo en la ya citada sentencia «Déchets Wallons», al asociarlo a los principios de proximidad y autosuficiencia y derivar de ahí —con el efecto de atemperar su rigidez— una interpretación del criterio de no discriminación de acuerdo con las particularidades y principios propios de la política comunitaria de residuos. E. ALONSO GARCÍA, 1993, ha advertido que el régimen de las restricciones a la libre circulación de mercancías debería ser aplicado desde la perspectiva de los objetivos y principios específicos que sirven de fundamento a la política de residuos y, en general, a la política ambiental.

Reglamento 1013/2006. Así pues, habida cuenta que esta norma acoge los principios de proximidad y autosuficiencia como fundamento para la imposición de limitaciones a los traslados de residuos, cualquier medida restrictiva que adopte un Estado miembro habrá de contrastarse con los términos y alcance concretos que el Reglamento de 2006 atribuye a los principios señalados (53).

Este planteamiento desde luego afecta a la regulación de los traslados intracomunitarios, pero también podría predicarse —lo dijimos antes— respecto de los traslados intraestatales, dada la exigencia de coherencia que el régimen de estos debe guardar con el sistema comunitario. Así las cosas, todo parecería indicar que los Estados miembros carecen de margen de actuación para establecer, en aplicación de aquellos principios, un régimen de restricciones a los traslados de residuos —intracomunitarios e intraestatales— más extenso que el resultante de la normativa comunitaria. Dicha conclusión, sin embargo, requiere alguna matización, a la vista de un dato que no debemos pasar por alto. La normativa comunitaria que regula los traslados de residuos tiene su fundamento jurídico en el artículo 175 TCE (hoy art. 192 TFUE). De este modo, cabría la posibilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 193 TFUE, de que los Estados miembros pudieran adoptar «medidas de mayor protección». Y podría suceder, por tanto, que esas medidas se tradujeran en la previsión de un régimen más restrictivo para los traslados que el diseñado por el Reglamento de 2006. Es cierto que, según dispone igualmente el artículo 193 TFUE, tales medidas de mayor protección solo son admisibles cuando resulten «compatibles con los Tratados» (54). Y que eso ha de entenderse, en opinión de la jurisprudencia comunitaria, como equivalente al respeto a los artículos 34, 35 y 36 TFUE, esto es, como sinónimo de la prohibición de imponer restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, o de adoptar medidas de efecto equivalente. Sin embargo, conforme a la misma jurisprudencia, esas prohibiciones admiten salvedades cuando estas vengan justificadas por una de las excepciones señaladas en el artículo 36 del Tratado, o, en otro caso, por una razón imperativa en materia de protección del medio ambiente.

Parece así que entráramos en una especie de círculo vicioso: las medidas de mayor protección restrictivas solo se admiten si son compatibles con el Tra-

(53) Véase, en este sentido, la STJUE de 13 de diciembre de 2011 (relativa al asunto «Daimler Chrysler») donde se afirma que cuando «una medida nacional que prohíbe de manera general la exportación de residuos destinados a eliminación está justificada por los principios de proximidad, de prioridad de la valorización y de autosuficiencia (...) no es necesario comprobar, además, si esta medida nacional es conforme a los artículos 34 y 36 del tratado».

(54) O. SERRANO PAREDES, 2015: 15, ha señalado que «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».

tado; y solo son compatibles con el Tratado si respetan el régimen básico de la libertad de circulación de mercancías. No obstante, ya hemos visto que ese régimen básico contempla la existencia de excepciones a las técnicas puestas al servicio de la libertad fundamental, y también que dichas excepciones han sido interpretadas de forma generosa por la jurisprudencia, de manera que en la práctica ello supondría tanto como extender la teoría de las «exigencias imperativas» a los ámbitos sometidos a regulación armonizada. Desde este punto de vista, precisamente, algún autor no ha dudado en afirmar que la interpretación —a *sensu contrario*— de la jurisprudencia comunitaria abriría la puerta a una respuesta afirmativa a los interrogantes que planteábamos al inicio (55). Es decir, a la posibilidad de que las regulaciones estatales establecieran un régimen del traslado de residuos —intracomunitarios e intraestatales— más restrictivo que el establecido en la normativa europea. Siempre y cuando, eso por supuesto, las medidas adoptadas resultaran necesarias, útiles, proporcionadas y no discriminatorias.

Es fácil comprobar que la Ley de residuos y suelos contaminados no ha ido por esa senda.

VI. CONCLUSIONES

De la regulación de los traslados que contiene la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular lo primero que podría decirse es que aporta pocas novedades respecto de la contenida en la legislación anterior. Algo que es fácil de entender si tenemos en cuenta que la principal normativa que constituye su marco de referencia sigue siendo la misma que la que estaba vigente con la ley anterior. Nos referimos al Derecho comunitario y, en particular, a la Directiva Marco de Residuos de 2008 y al Reglamento relativo a los traslados de 2006.

La diferente naturaleza de estas dos normas, desde el punto de vista de su impacto sobre los ordenamientos internos de los Estados miembros, puede servir sin duda para explicar la distinta textura que presenta la regulación de la Ley en cuanto a la concreción de sus determinaciones. Así, junto a normas que son simple remisión genérica a las prescripciones del Reglamento comunitario podemos encontrar otras disposiciones que tienen un carácter muy singular y preciso, como por ejemplo las que se refieren a los traslados de aceites usados o los traslados de residuos destinados a incineradoras clasificadas como valorización, cuya razón de ser no es otra que la de incorporar al ordenamiento interno, reproduciéndolas, las reglas de la Directiva Marco.

(55) R. SERRANO LOZANO, 2007: 198-216.

También la Ley se muestra dispar en cuanto a la jerarquía de la regulación. En ocasiones resulta excesivamente reglamentista, centrada en cuestiones procedimentales de detalle. Y en otras, en cambio, olvida incorporar al rango de la regulación legal elementos o aspectos que son muy relevantes en el régimen de los traslados, como es el que se refiere al contrato de tratamiento, que ni siquiera menciona, o como lo que el que tiene que ver con el rechazo de los residuos, que tampoco la Ley contempla.

En el orden sustantivo, se puede mencionar el protagonismo relativamente discreto que la Ley atribuye a los principios de proximidad y suficiencia en los traslados de residuos en el interior del territorio nacional. Y, relacionado con esto, la necesidad de clarificar de modo más contundente la equiparación que ha de haber, en cuanto al régimen aplicable, especialmente en lo que atañe a las causas de oposición, entre los traslados destinados a eliminación, cualquiera que sea el tipo de residuo que se traslade, y los traslados de residuos domésticos mezclados, cualquiera que sea la clase de operación a la que se destinen.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, Enrique (2006): «Derecho de la competencia y medio ambiente», AA.VV. (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel.
- (2006a): «Traslado de residuos», AA.VV. (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid.
- (1993): *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, Vol. I, El marco constitucional de la política comunitaria del medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*, Madrid, Civitas.
- CAMPINS ERITJA, Mar (2006): «Tratado internacional de residuos: el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación», AA.VV. (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- DE SALEDEER, Nicolas (1994): «La circulation des déchets et le Marché unique européen», *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 1.
- ESTELLA DE NORIEGA, Antonio (2000): «Los principios de autosuficiencia y proximidad en el ámbito del derecho ambiental comunitario: análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de junio de 1998», *Revista de Gestión Ambiental*, núm.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y POVEDA GÓMEZ, Pedro (2020): «El Real Decreto 553/2020, por el que se regula el traslado de residuos en el interior de España», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 105.

- MARTÍN MATEO, Ramón. y Rosa Moreno, Juan (1993): «El Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de residuos», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 10.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2001): «Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 5.
- RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel (2015): «El traslado interautonómico de residuos, los principios de autosuficiencia y proximidad y la unidad de mercado», AA.VV. (Coord. A. Embid Irujo), *Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho ambiental*, Cizur Menor, Aranzadi.
- SERRANO LOZANO, Rubén (2013): «La nueva regulación marco de los residuos», AA.VV. (Coords. L. Ortega Álvarez, M.C. Alonso García y R. de Vicente Martínez), *Tratado de Derecho Ambiental*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2007): *El régimen jurídico de los residuos de envases*, Madrid, Dykinson.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2012): «Residuos», AA.VV. (Dir. I. Lasagabaster Herrate), *Derecho Ambiental. Parte Especial II*, Bilbao, Lete.
- (2007): «El régimen jurídico de la producción y gestión de residuos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Monografías, núm. 11.
- (2013): «Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159.
- SERRANO PAREDES, Olga (1995): «La libre circulación de residuos en la Comunidad. De regla general a excepción», *Actas del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Sevilla.
- (2015) «Nuevo régimen de los traslados de residuos en el interior del Estado: análisis de las principales cuestiones», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 47.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomas (2014): «Disposiciones y principios generales de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados: aproximación a su esencia y elementos estructurantes que la condicionan y conforman», AA.VV. (Dir. F. García-Moreno), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Cizur Menor, Aranzadi.
- TRIAS PRATS, Bartomeu (2017): «El traslado de residuos en el ámbito intraestatal. Su encuadre en el régimen comunitario de los traslados transfronterizos», AA.VV. (Dir. F.J. Sanz Larruga), *Derecho ambiental en tiempo de crisis*, Valencia, Tirant lo Blanch.