

## Residuos: aplicación homogénea e infraestructuras de gestión

---

JULIA ORTEGA BERNARDO

**Sumario.**—1. MEDIDAS NORMATIVAS Y DOCTRINA JURISPRUDENCIAL ADOPTADA PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN MÁS CLARA Y HOMOGÉNEA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS.—A) *Nivel europeo.*—B) *Nivel estatal.*—2. ACLARACIONES SOBRE LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROXIMIDAD Y SUFICIENCIA.—A) *Consideraciones derivadas de la jurisprudencia europea.*—B) *Consideraciones derivadas de la jurisprudencia y doctrina españolas.*—3. ACLARACIONES SOBRE LOS REQUISITOS QUE HA DE CUMPLIR LA DECISIÓN RELATIVA A LA UBICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS.—A) *La aprobación de la ubicación de las infraestructuras de gestión de residuos no puede adoptarse por ley (Breve comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio).*—B) *La aprobación de las infraestructuras de residuos debe incluirse en el plan que previamente se elabore.*—4. NOVEDADES EN MATERIA DE EJECUCIÓN Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN DE RESIDUOS.—A) *A nivel estatal.*—B) *A nivel autonómico.*—C) *A nivel local.*—5. OTRAS CUESTIONES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS OBJETO DE FISCALIZACIÓN POR LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA.—A) *Fiscalización de la regulación establecida por Ordenanza en relación con la gestión de residuos.*—B) *Cuestiones relativas a las consecuencias derivadas de la prohibición (temporal o permanente) de instalar infraestructuras de residuos declarada por sentencia judicial.*—C) *Las parcelas en las que se instalan las infraestructuras de gestión de residuos tienen la clasificación de suelo no urbanizable.*—D) *Cuestiones relativas al otorgamiento de autorizaciones para la instalación de vertederos y demás infraestructuras de gestión de residuos.*—E) *Cuestiones relativas a la financiación de la gestión de los residuos.*—F) *Imposición de sanciones y gestión de residuos.*

\* \* \*

En primer lugar en estas páginas se hace referencia (1) a las novedades normativas y jurisprudenciales que, tanto en el ámbito europeo como en el estatal, se han producido durante 2013 en el sector de la gestión de los residuos y que en líneas generales obedecen a una misma finalidad, la de conseguir una aplicación más homogénea, predecible y efectiva de la legislación en este ámbito. A continuación se exponen cuestiones específicas de cierta trascendencia que se han suscitado a lo largo del último año, y que sirven para aclarar determinados problemas que surgen a la hora de proceder a la aplicación de la política en materia de residuos. Por ello se hará referencia a

(2) la cuestión relativa a la aplicación de los principios de proximidad y suficiencia en materia de gestión de residuos que ha sido objeto de varios procesos judiciales, tanto en el nivel europeo como en el autonómico. En segundo, se alude (3) a ciertos problemas en torno al procedimiento y forma jurídica por la que se adopta la decisión relativa a la ubicación de las infraestructuras de gestión de desechos, sobre los que se ha pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional, y los tribunales autonómicos. Asimismo se refieren (4) las medidas adoptadas por los distintos niveles de Gobierno y Administración encaminadas a ejecutar o desarrollar la legislación en materia de residuos; y, finalmente, se da cuenta (5) de los restantes pronunciamientos judiciales relevantes que han tenido lugar en este sector durante los últimos doce meses.

Asimismo hay que dejar constancia de la publicación de una monografía en este sector que comenta y describe las novedades introducidas por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, titulada “La nueva ley de residuos y suelos contaminados”, CIEDA-CIEMAT, coordinada por Eva BLASCO HEDO, y en la que participan profesores, gestores de la Administración y magistrados.

## **1. MEDIDAS NORMATIVAS Y DOCTRINA JURISPRUDENCIAL ADOPTADA PARA GARANTIZAR UNA APLICACIÓN MÁS CLARA Y HOMOGÉNEA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS**

### **A) NIVEL EUROPEO**

En materia de residuos en Derecho europeo durante 2013 se han aprobado nuevas normas y se han seguido dictando pronunciamientos jurisprudenciales.

Con respecto a las primeras, lo más destacable es la aprobación de una nueva regulación relativa a la gestión de un tipo específico de residuos, los envases y residuos de envases. Se trata de la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el Anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases, (DOUE L núm. 37, de 8 de febrero de 2013). La finalidad de esta nueva Directiva es precisamente contribuir a clarificar más el concepto de envase que se hallaba contenido en el art. 3 apartado primero de la Directiva 94/62/CE, de envases. Para ello se establece una lista no exhaustiva de ejemplos contenidos en su anexo I (de la nueva Directiva 2013/2/UE). De esta forma se pretende dar satisfacción a la exigencia de los Estados miembros y de los operadores económicos de que, desde la perspectiva de la regulación, quede asegurado el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en el mercado interior y hagan posible una aplicación más segura, eficaz y homogénea de la Directiva relativa a los envases y residuos de envases. En este ámbito hay que tener en cuenta que la recogida y tratamiento de esta clase de residuos, al menos en nuestro país, fue privatizada en un sentido material, –por disposición de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases (en adelante LENV), que tras la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, ha pasado a tener sólo rango reglamen-

tario (conforme a su Disposición derogatoria única apartado segundo)—; esto es, la responsabilidad de su gestión se trasladó a los operadores económicos responsables de la puesta en el mercado de productos que con su uso generasen envases y residuos de envases. Aunque la legislación básica aprobada por este tipo de residuos no descarta la participación de las Administraciones públicas en su gestión, señaladamente de las Entidades locales (art. 9.1 LENV) o, en su caso, de las propias Comunidades Autónomas (art. 10.2 LENV), no resulta ya posible calificar esta actividad administrativa como “de prestación de un servicio público”, sino a lo sumo de una actividad económica realizada por la iniciativa pública local o autonómica *ex art.* 128.2 CE frase primera, con las consecuencias jurídicas y económicas que ello implica.

Con respecto a determinados tipos de residuos más específicos se han aprobado nuevas normas a nivel europeo: la Directiva 2013/56/UE, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos derivados de las mismas, que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas y de pilas botón con bajo contenido en mercurio, y el Reglamento (UE) 1317/2013, de 16 de diciembre, de la Comisión, por el que se modifican los Anexos II, III y V del Reglamento (CE) n° 396/2005, en lo relativo a los límites máximos de residuos de 2, 4-D, beflubutamida, ciclanilida, diniconazol, florasulam, metolacloro y S-metolacloro y milbemectina en determinados productos.

Contribuye asimismo a clarificar la aplicación en el ámbito europeo del concepto de residuo la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de marzo de 2013, *Lapin elinkeino*, asunto C-358/11. En ella lo que está en juego es si desaparece la condición de tal cuando se procede a su reutilización y en qué medida en el caso concreto, sometido a decisión prejudicial al Tribunal europeo, sería ésta posible teniendo en cuenta que resulta de aplicación el derecho europeo secundario en materia de sustancias peligrosas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), tomando como fundamento normativo la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y del Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), resuelve así un conflicto suscitado en Laponia, en concreto, sobre los antiguos postes de telecomunicaciones tratados con soluciones de CCA (cobre-cromo-arsénico) y que posteriormente se utilizan como soporte de pasarelas. La cuestión es que conforme a Derecho europeo secundario, y concretamente al referido reglamento REACH, una sustancia puede dejar de ser residuo si tiene lugar una operación de valorización que permite utilizarla sin perjuicio para el medio ambiente y la salud humana. Pues bien, en este caso la desaparición de la condición de residuo se hace depender adicionalmente del cumplimiento de los requisitos que establece la normativa europea de regulación de las sustancias peligrosas, de modo que satisfechas sus exigencias y respetadas sus prohibiciones la sustancia como tal dejaría de ser residuo y pasaría a ser susceptible de usarse como producto. La desaparición de la condición de residuo de una sustancia y su conversión en mercancía depende directa, y casi exclusivamen-

te, del derecho europeo, que en este punto ha unificado y no sólo armonizado (por medio del REACH) las restricciones que en relación a las sustancias peligrosas, y por motivo de la protección de la salud y del medio ambiente se pueden imponer a la libre circulación de mercancías. Señala en este sentido la STJUE de 7 de marzo de 2013 que no cabría que los Estados miembros adoptarán al respecto medidas más restrictivas si no es para dar respuesta a situaciones urgentes.

Asimismo sobre la aplicación del concepto de residuo gira el asunto del que conoce la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 12 de diciembre de 2013, en asuntos acumulados C-241/12 y C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV*. En concreto, en esta sentencia se resuelven varias cuestiones prejudiciales planteadas en el marco de unos procedimientos penales contra Shell, a causa del transporte realizado de Bélgica a los Países Bajos, de un cargamento de gasóleo de muy bajo contenido en azufre, mezclado involuntariamente con otras sustancias. En el procedimiento se requiere la interpretación del concepto de residuos a efectos de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, referido a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea –modificado por el Reglamento (CE) nº 2557/2001 de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001–. En este asunto se pregunta al Tribunal si ha de calificarse de residuo dicha sustancia cuando la misma había sido devuelta al vendedor por el comprador, por cuanto se había comprobado que la misma no cumplía las especificaciones contractuales ni las exigencias en materia de seguridad, debido a su punto de inflamación excesivamente bajo, y que, a causa de su nueva composición, no podía ser almacenada por el comprador con arreglo a su permiso medioambiental ni vendido por él como combustible para motores diesel.

La clave para la resolución del caso se encuentra, a juicio del Tribunal, en la “intención del poseedor”, en este caso del vendedor, que después de una reclamación del comprador, tiene de nuevo la sustancia en sus manos con la intención de volver a comercializarla una vez que la haya mezclado con otro producto. El TJUE entiende que la cuestión se centra, por tanto, en la intención del poseedor de “desprenderse” o no de la sustancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. Asimismo considera que durante el tiempo que se proceda a su valorización y en la medida de ello podría resultar de aplicación la normativa sobre residuos.

## B) NIVEL ESTATAL

Por lo que se refiere al ámbito interno, las modificaciones legislativas que se han producido a lo largo de 2013 ponen de manifiesto la necesidad que existía de dar un tratamiento homogéneo y aclarar ciertas cuestiones relativas al régimen de autorización de las instalaciones de gestión de residuos y del régimen de admisión de residuos en vertederos. De estas medidas se dará cuenta a continuación, dejando para el epí-

**grafe 3** aquellas por las que se ejecuta o da cumplimiento a la legislación en materia de residuos.

A la primera finalidad, relativa a la homogeneización y clarificación de la legislación en el sector de los residuos responden algunos cambios normativos, puntuales, pero de notable calado. Así la Ley 5/2013, de 11 de junio, modifica el apartado 8 del artículo 27 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados de tal forma que para las instalaciones sujetas a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, en concreto, la vigencia temporal de las autorizaciones de tratamiento de residuos coincidirá con la de la autorización ambiental integrada (AAI), mientras que para el resto de las instalaciones (esto es, aquellas que no requieren AAI) se mantiene el plazo de vigencia máximo de 8 años. Hay que tener en cuenta que mediante la citada Ley 5/2013 se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales la cual refunde, en aras de una mayor claridad, distintas Directivas y, asimismo, modifica la legislación de prevención y control integrados de la contaminación. En virtud de esta Ley 5/2013 se modifica por ello también expresamente la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, y por lo que atañe al sector de los residuos, esta Ley 5/2013 introduce modificaciones en su ámbito de aplicación por cuanto procede a ampliar el número de las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada y asimismo sirve para ejemplificar y detallar la condición de algunas de las existentes. A ello responde la modificación del Anejo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma para incluir, por una parte, nuevos tipos de instalaciones (por ejemplo, Grupo 13 referente al Tratamiento de aguas) y, por otra, concretar y ampliar determinados sectores (por ejemplo, Grupo 5 “Gestión de residuos” o Grupo 9 “Industria agroalimentaria y explotaciones ganaderas”).

Por lo que respecta a la regulación infralegal, la Orden AAA/661/2013, de 18 de abril, modifica los anexos I, II y III del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Con esta modificación reglamentaria se satisface la necesidad de regular para todo el territorio estatal, esto es, con carácter básico, la aplicación de los requisitos contenidos en la Decisión 2003/33/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en este tipo de infraestructuras de gestión de residuos. Todo ello sin perjuicio de que los órganos ambientales competentes de las Comunidades Autónomas puedan fijar en la autorización de un vertedero condiciones más restrictivas complementarias a los criterios de admisión establecidos en la legislación básica estatal. Al mismo tiempo con esta norma se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2011/97/UE del Consejo, de 5 de diciembre de 2011, que modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa a los criterios específicos para el almacenamiento de mercurio metálico considerado residuo.

## **2. ACLARACIONES SOBRE LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROXIMIDAD Y SUFICIENCIA**

### **A) CONSIDERACIONES DERIVADAS DE LA JURISPRUDENCIA EUROPEA**

Sobre la aplicación de los principios de proximidad y suficiencia se pronuncia la STJUE de 12 de diciembre de 2013, en el asunto C-292/12, en un procedimiento relativo a una cuestión prejudicial, en el que se cuestiona la obligación impuesta por una Corporación municipal de Estonia a las adjudicatarias de un contrato de concesión de servicios relativos a la recogida y transporte de residuos generados en su término municipal de transportar los residuos recogidos en su territorio a las instalaciones de tratamiento designadas por el municipio, que son aquellas que éste considera como más apropiadas y próximas.

En esta sentencia siguiendo doctrina anterior y, concretamente la STJUE de 23 de mayo de 2000, apartados 37-42, (C-209/98, Rec. p. I-3743), se considera que la obligación, impuesta por una Corporación local a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio, de llevar determinados tipos de residuos a una instalación de tratamiento situada en el mismo Estado miembro equivaldría a una medida de alcance general de prohibición de traslado de los residuos. A este tipo de medidas no les resulta de aplicación los preceptos del TFUE relativos a la libre circulación de mercancías, sino la regulación contenida en la legislación sectorial, señaladamente en el Reglamento nº 1013/2006, sobre traslado de residuos y en la Directiva 2008/98, sobre residuos, y en concreto, su art. 16, en el que se regulan los principios de autosuficiencia y proximidad. Conforme a este precepto los Estados miembros están obligados a establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de tratamiento de los residuos destinados a su eliminación y de los residuos municipales, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles, de modo que su tratamiento pueda realizarse en una de las instalaciones “adecuadas” más próximas al lugar de producción de los mismos. A la hora de crear dicha red integrada, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación respecto a la base territorial que consideran apropiada para alcanzar la autosuficiencia nacional. Por ello pueden articular soluciones a través de las Corporaciones locales que procuren un tratamiento de dichos residuos en la instalación lo más cercana posible al lugar de su producción, en particular para los residuos municipales mezclados, con el fin de limitar su transporte lo más posible.

Sin embargo, también es necesario aclarar que del Derecho europeo aprobado en este ámbito sectorial no se deriva la misma solución para los residuos peligrosos, industriales y de la construcción que vayan a ser destinados a la valorización y, no, por consiguiente, a la eliminación.

### **B) CONSIDERACIONES DERIVADAS DE LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ESPAÑOLAS**

En relación con las posibles restricciones que cabe imponer a la libre circulación de residuos derivada de la eficacia de los principios de proximidad y suficiencia se

pronunció, aunque, como es obvio, con una dimensión estrictamente nacional, la STS de 30 de octubre de 2012. En ella se enjuicia de forma poco acertada el reglamento sobre residuos peligrosos de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 236/2005, de 22 de noviembre. Esta es la opinión recientemente formulada por la doctrina. En concreto, René SANTAMARÍA ARINAS dedica un artículo en la *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 159 (2013)-“Monopolio, Autosuficiencia y Proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos”, en el que en este punto se muestra muy crítico con la sentencia del TS referida, al poner de manifiesto cómo, conforme al ordenamiento europeo y estatal, la consecución del principio de autosuficiencia en materia de gestión de residuos a escala autonómica no implica una exclusiva subordinación del principio de proximidad. En resumidas cuentas, asegurar la viabilidad económica de las instalaciones de gestión de residuos puede implicar que la autoridad competente en la materia exija que los residuos se gestionen en determinadas infraestructuras aunque no sean exactamente las más próximas al lugar de su producción. A este respecto el profesor SANTAMARÍA ARINAS cita oportunamente la STJUE de 13 de diciembre de 2011, asunto C-324/99. Asimismo trae a colación que la autoridad del Estado Miembro que decida sobre esta cuestión puede ser de nivel estrictamente regional, para lo que hace referencia de la STJUE de 4 de marzo de 2010, C-297/08.

### **3. ACLARACIONES SOBRE LOS REQUISITOS QUE HA DE CUMPLIR LA DECISIÓN RELATIVA A LA UBICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS**

- A) LA APROBACIÓN DE LA UBICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS NO PUEDE ADOPTARSE POR LEY (BREVE COMENTARIO A LA STC 129/2013, DE 4 DE JUNIO)

De especial interés en relación con la decisión pública relativa a la ubicación de las infraestructuras de residuos resulta ser la STC 129/2013, de 4 de junio, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Esta norma, que constituía una regulación especial del régimen general previsto en la legislación de ordenación del territorio de Castilla y León, –contenido en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre– establecía que la aprobación de este tipo de infraestructuras regionales, que se adopta como regla general por medio de Decreto, se realizara cuando fuera de singular interés, a través de una ley. De esta forma, la ley impugnada contenía una reserva formal de ley que llevaba consigo la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. Y en consecuencia, y como sostiene la propia STC 129/2013, las posteriores leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos susceptibles de ser considerados de singular interés autonómico serían, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requerirían de una posterior actividad administrativa de ejecución pues en sí mismas contendrán

una decisión para el caso concreto. Con ellas se ejercería, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Por esta misma razón, el TC entiende que la propia Ley 9/2002, contiene una parte autoaplicativa y singular o de caso único, en la medida que se aplica a un supuesto concreto cuando declara –en su disposición adicional– el centro de gestión de residuos de Santovenia, como proyecto regional de este tipo e incluso lo eximía de la tramitación administrativa prevista en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León.

Para pronunciarse sobre la constitucionalidad de que por medio de una ley se adopte una decisión sobre la ubicación concreta de una instalación de residuos el TC tiene en cuenta que la referida ley contenía, por tanto, dos tipos de decisiones normativas (“estamos en presencia de dos tipos de leyes comprendidas dentro un mismo acto legislativo, una general y otra singular autoaplicativa”). Y hace depender la conformidad con la CE de la reserva formal de ley que la propia norma establecía con respecto a ubicación de este tipo de infraestructuras de residuos al dato de que sean constitucionales las leyes que en virtud de ella se aprueben. Pues bien, considera el Tribunal Constitucional de forma un tanto incongruente, que si bien las leyes autoaplicativas no son, en sí mismas, inconstitucionales, sí lo son en la medida que se puede concluir que no permiten ejercer el derecho fundamental garantizado en el art. 24.1 CE, que (sic) “exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable”. A este argumento suma otro y es que aunque el propio TC llegara a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley, en caso de que el juez planteara la cuestión, el alcance de la tutela material no sería equivalente al que se puede realizar por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que no le resulta posible al TC pronunciarse sobre las cuestiones de estricta legalidad que comportaría el enjuiciamiento de la validez de la ley en cuestión. Así se enumeran hasta cuatro cuestiones de legalidad, sobre las que el TC no podría pronunciarse, y que acompañarían a una fiscalización plena de una ley aplicativa que declarase una infraestructura de residuos como proyecto singular de interés autonómico –que exista un interés supramunicipal, que se haya seguido el procedimiento administrativo establecido y sus actos de trámite como el de evaluación ambiental correspondiente, que el proyecto cumpla con la ordenación territorial y que satisfaga asimismo las condiciones ambientales y de edificación–.

Esta es la solución que ofrece el TC con respecto a la atribución al legislador de la competencia para aprobar la ubicación de las infraestructuras de residuos. La misma se basa en considerar que la restricción que se produce en el ámbito de protección del art. 24 CE es lesiva del mismo. Pero el TC no pondera, sino que utiliza un canon en el que el contenido estricto del art. 24 CE queda delimitado en lo que atañe a su vertiente formal (de acceso a la justicia) y material (de intensidad del control). No tiene en cuenta ni toma en consideración si la limitación que se realiza sobre el ámbito de protección del art. 24 de la CE podría estar justificada por la

prevalencia de otras razones jurídico-constitucionales y si constituye, por tanto, la mínima lesión indispensable y admisible.

La solución del TC se basa en considerar lesionado el núcleo duro de la garantía que ofrece el art. 24 CE en su dimensión de tutela material. Asimismo y, aunque no lo pueda reconocer expresamente expresamente, se encuentra claramente influido por la doctrina que se extrae de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea, que él mismo se encarga de citar pero que, como él mismo señala, no puede aplicar. Concretamente recuerda que el STJUE en su Sentencia de 18 de octubre de 2011 (*Boxus v. Région wallone*, asuntos acumulados C-128/2009 a C-134/2009 y C-135/2009), ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del art. 9, apartado 2, del Convenio europeo de 25 de junio de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, cuando los proyectos con especial repercusión sobre el medio ambiente son aprobados por el legislador en lugar de por la Administración. En este caso, el Tribunal de Justicia exige que se someta a un órgano jurisdiccional, que pueda dejar sin aplicación dicho acto legislativo, la fiscalización de si la ley reúne los requisitos exigidos por la normativa comunitaria. Este control de la legalidad europea que impone la jurisprudencia del TSJUE excede en la actualidad, como reconoce el propio TC, a la función que puede desempeñar como Tribunal Constitucional.

Así las cosas, la explicación de que, en principio, el TC haya afirmado que las leyes singulares no son en sí inconstitucionales, se podría encontrar en que el propio TC siguiendo doctrina anterior, hubiera empleado en primer término y exclusivamente como parámetros de enjuiciamiento una hipotética “reserva de Administración” y el “principio de igualdad”. Con base en estos cánones, las leyes singulares no serían, a juicio del TC, inconstitucionales. Así cita la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10, en la que se considera que este tipo de leyes, que son “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”, no son contrarias a la CE, ni al concepto de ley que de la misma se extrae, aunque se trate de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. Esta conclusión la fundamenta en que la Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, “salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución”, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). También basa esta tesis inicial que acepta la constitucionalidad de tales leyes en entender que las leyes singulares no conculcan necesariamente el principio de igualdad, en la medida que pueden estar justificada su singularidad (su regulación exclusiva de un supuesto de

hecho concreto) siempre que la misma resulte proporcionada a la situación singular y excepcional que la ley regule.

En definitiva, el TC declara inconstitucional la ley al utilizar como parámetro de enjuiciamiento el canon que desde la STC 48/2005, de 3 de marzo, el propio TC ha extraído del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24 CE. Conforme al mismo resulta que estas leyes se reputan inconstitucionales, por cuanto no permiten al particular acceder a una tutela material equiparable a la que otorgan los jueces y tribunales en un procedimiento ordinario.

**B) LA APROBACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE RESIDUOS DEBE INCLUIRSE EN EL PLAN QUE PREVIAMENTE SE ELABORE**

En relación con estas cuestiones en el ámbito europeo ha recaído la Sentencia de 23 de abril de 2003 (sala décima), asunto C-331/11, Comisión Europea/República Eslovaca, en la que se declara el incumplimiento de la República Eslovaca del derecho europeo derivado, concretamente la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativo al vertido de residuos, al haber permitido el funcionamiento de un vertedero sin que se haya adoptado un plan para su acondicionamiento.

Que la aprobación de este tipo de infraestructuras de residuos debe adoptarse en el Plan de residuos aprobado por la Administración correspondiente o en instrumentos de desarrollo del mismo es una exigencia que resulta de la legislación estatal vigente. Esta exigencia se pone claramente de manifiesto en el caso enjuiciado por la STSJ de Navarra de 10 de enero de 2013 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, Ponente: María Jesús Azcona Labiano). En dicha sentencia se recurre el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010 por el que se aprueba la Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (PIGRN) 2010-2020 y por el que se procede a su aprobación definitiva. En ella el Tribunal estima la pretensión de la demandante, al entender vulnerado el art. 5.4 de la ya derogada Ley 10/1998, de Residuos, en relación a la planificación, contenido y determinaciones de los mismos; específicamente su apartado 4, toda vez que el Plan no fija los lugares o instalaciones adecuados para la eliminación de los residuos. En realidad, sobre esta cuestión ya existía un precedente. El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 48/2006, de 13 de julio, había sido anulado en parte por la STSJ de Castilla y León de 22 de junio de 2007 –confirmada por la STS de 18 de octubre de 2011, RJ 2012/1213– que declaró la nulidad de ese Plan Regional únicamente de su apartado 9.1 en cuanto no establecía la ubicación de los centros de tratamiento de residuos.

A pesar de ello, conviene tener en cuenta que en la STSJ de Navarra también se enjuicia la opción por la incineración de los residuos, como forma de llevar a cabo la gestión de los desechos, y que al respecto el Tribunal considera que es una decisión conforme a la legislación europea y estatal vigente. Asimismo el TSJ califica

de irregularidad no invalidante el que no se haya respetado el plazo para emitir la declaración de incidencia ambiental. Igualmente en la sentencia se concluye que el estudio de incidencia ambiental y el propio Plan identifican y evalúan los posibles efectos de su aplicación sobre el medio ambiente, así como las posibles alternativas existentes.

#### **4. NOVEDADES EN MATERIA DE EJECUCIÓN Y DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN DE RESIDUOS**

##### **A) A NIVEL ESTATAL**

En desarrollo y aplicación de la legislación en materia de residuos a nivel estatal se ha adoptado a finales de año el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 publicado a través de la Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. Con él se da cumplimiento a una de las obligaciones específicas establecidas tanto en la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos (en la que se recogía como obligación específica que los Estados Miembros elaborasen, con fecha tope el 12 de diciembre de 2013, programas de prevención de residuos), como en el propio art. 15 de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, que transpone la Directiva 2008/98/CE.

El objetivo que persigue este instrumento de planeamiento estatal es lograr que la prevención en materia de residuos, a la vista de que es el fin prioritario de la política de residuos europea, se consiga a lo largo de todas las etapas de vida de los productos –en su concepción, diseño, producción y consumo–. En este sentido se tiene muy presente que la prevención conduce a un ahorro de materias primas y en los costes de gestión de los residuos, al tiempo que promueve actividades económicas relacionadas con la reutilización, como son la reparación o los mercados de segunda mano. Como fines concretos, el plan establece sus objetivos de reducción de cantidad de residuos generados (para alcanzar en 2020 una reducción del 10% del peso de los residuos con respecto a los producidos en 2010) y de disminución de sustancias peligrosas o contaminantes. Asimismo describe y evalúa las medidas de prevención que se han puesto en marcha. Para ello se estructura en cuatro líneas estratégicas (reducción de la cantidad de residuos, reutilización y alargamiento de la vida útil de los productos, disminución del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, y, por último, reducción de los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, de los residuos generados), e identifica en cada una los productos o sectores en los que se actuará con prioridad. Para ello propone las medidas que han resultado más efectivas y tiene en cuenta todos los actores implicados –fabricantes, distribuidores, consumidores, usuarios y Administraciones Públicas–. Además el programa prevé una evaluación bienal de sus resultados mediante una serie de indicadores.

B) A NIVEL AUTONÓMICO

En este ámbito y durante el año 2013 se ha procedido a la adopción del Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, con el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana, con fundamento tanto en la legislación autonómica de desechos –en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Comunitat Valenciana, como la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje– como en la legislación estatal, así se basa en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Este plan, que constituye el instrumento en el que se dirigen y coordinan todas las actuaciones que se realicen en esta Comunidad en materia de gestión de residuos, deroga al anterior, aprobado por Decreto 317/1997, de 24 de diciembre.

Con la aprobación de este plan de residuos, se pone de manifiesto que en Valencia tiene lugar una importante actividad jurídica en este ámbito. A la que se suma la aprobación de la Orden 3/2013, de 25 de febrero, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio ambiente, por la que se publica la relación de residuos susceptibles de valorización a los efectos del impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos. Con esta norma se desarrolla la regulación contenida en la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y de organización de la Generalitat, por lo que respecta a la creación del impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos. Con dicho impuesto se ha tratado de fomentar, en el ámbito de esta Comunidad, el reciclado y la valorización de los residuos, esto es, el orden de prioridades, previsto en la legislación de residuos y suelos contaminados, en el cual la eliminación por depósito en vertedero constituye la peor y última opción, frente a otras opciones prioritarias, como el reciclado u otro tipo de valorización, incluida la valorización energética. Con esta regulación autonómica se hace más onerosa la entrega directa de residuos a vertedero que hubieran sido susceptibles de un proceso previo de valorización.

C) A NIVEL LOCAL

Por último en el nivel local, también resulta un dato reseñable que los Municipios de la Sierra Norte de Madrid se ocupen desde julio de 2013 de la gestión del servicio de recogida y transporte de basuras. Todas estas Entidades pertenecían a la Mancomunidad Valle Norte de Lozoya (situados en Sierra Norte) han decidido gestionar por sí mismos el servicio de recogida y transporte de basuras. Hasta ahora lo hacía la Comunidad de Madrid a través de la concesión a una empresa privada, Urbaser, pero los pueblos han llegado a un acuerdo con el gobierno regional para hacerse cargo de estos servicios. En un momento en el que se ha puesto en duda el cumplimiento de los servicios por las Administraciones municipales, sobre todo los de menor tamaño, que es una de las cuestiones a las que quiere en sí misma hacer frente la aprobada reforma de la LRBRL, este tipo de medidas parecen querer demostrar que los municipios pequeños también pueden gestionar este tipo de servicios.

## 5. OTRAS CUESTIONES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS OBJETO DE FISCALIZACIÓN POR LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA

### A) FISCALIZACIÓN DE LA REGULACIÓN ESTABLECIDA POR ORDENANZA EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE RESIDUOS

La obligación de que en todo establecimiento en el que se ejerza actividad comercial y se generen residuos sólidos cuente con un “local” impuesta por Ordenanza es nula. Así lo entiende la STSJ de Castilla-La Mancha, de 13 de mayo de 2013, RJ 618, en la que se anulan varios preceptos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Toledo de 21 de mayo de 2009, sobre limpieza viaria y gestión de residuos urbanos. El TSJ llega a esta solución al estimar que la obligación que se impone en la misma de que en toda edificación en la que se ejerza una actividad comercial y se produzcan residuos sólidos se ha de disponer de un local de capacidad y dimensiones adecuadas para el almacenamiento de los residuos no encuentra cobertura en la Ley 10/1998, de Residuos, de 21 de abril. En este sentido la STJ de la Comunidad Autónoma resuelve que bastaría con que la norma local hubiera expresamente especificado que se requiere “un espacio adecuado” para ello y no necesariamente de un “local”.

### B) CUESTIONES RELATIVAS A LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA PROHIBICIÓN (TEMPORAL O PERMANENTE) DE INSTALAR INFRAESTRUCTURAS DE RESIDUOS DECLARADA POR SENTENCIA JUDICIAL

Llama la atención el caso que resuelve la STS de 15 de marzo de 2013, RJ 3405, en la que finalmente se declara la clausura de un centro de Transferencia de residuos sólidos urbanos que se encontraba en funcionamiento a pesar de que el Plan especial que amparaba su emplazamiento había sido declarado nulo por sentencia judicial. Lo alarmante de este supuesto es que el Ayuntamiento de Alcoi, en la Comunidad Autónoma de Valencia, hubiera concedido licencia definitiva para el establecimiento de dicha infraestructura en 2008, ya con posterioridad a que el Plan especial que preveía su instalación hubiera sido anulado en sentencia de 4 de noviembre de 2005 por el TSJ de Valencia. Lo sorprendente asimismo es tener que esperar a que el TS, en una sentencia de 2013, proceda a clausurar la instalación y además lo haga sin realizar condena en costas a la Administración municipal responsable de su puesta en marcha. Resulta particularmente llamativo el dato de que la propia licencia municipal de apertura también hubiera sido declarada nula por la STSJ de Valencia de 5 de febrero de 2010, aunque posteriormente hubiera sido objeto de recurso de apelación, aun no resuelto.

En definitiva, en la STS de 15 de marzo de 2013, dictada en procedimiento de ejecución de sentencia suscitado al amparo de los artículos 109 y 103.4 LJC contra los autos del Tribunal de instancia, se pone claramente de manifiesto que al considerarse la licencia de apertura un acto no firme –puesto que había sido recurrido–, y en conformidad a lo previsto en el art. 73 LJCA, el Tribunal *a quo* debía haber decretado

la clausura de la actividad que había sido solicitada en dicho incidente de ejecución. Al respecto, tal como se declara en la propia STS conviene subrayar que “pocas cosas contradicen de modo más grosero la intangibilidad de la sentencia que dictar un acto administrativo posterior que legalice y consolide aquellas actuaciones que se prohibieron, al ser declaradas nulas por sentencia firme”. Aparece evidente que este tipo de actuación municipal, y la propia del Tribunal de instancia resultan claramente contrarias a lo dispuesto en los artículos 117 y 118 CE.

Otro de los casos en los que se resuelven cuestiones similares es el que se fiscaliza en la STS de 12 de septiembre de 2013, RJ 6812. En esta sentencia el TS afirma que se ha dado cumplida ejecución a la STS de instancia del TSJ de Castilla-La Mancha de 11 de abril de 2005, y que procede por tanto levantar la suspensión de instalación de un centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos en el municipio de Talavera de la Reina. Se declara esto en la medida que se ha llevado a cabo la tramitación del procedimiento administrativo previo para ello en los términos fijados en la sentencia de instancia del TSJ, esto es, se ha elaborado y dictado la evaluación de impacto ambiental debidamente motivada conteniendo las alternativas de emplazamiento y se ha aprobado el correspondiente proyecto. En este punto, la STS considera que un cumplimiento “formal” del fallo de la Sentencia de instancia es suficiente para considerar bien ejecutada la sentencia, y que si los recurrentes consideran que la declaración de impacto ambiental no está suficientemente motivada deben impugnarla autónomamente e iniciar, como lo han hecho ya, un procedimiento distinto.

C) LAS PARCELAS EN LAS QUE SE INSTALAN LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS TIENEN LA CLASIFICACIÓN DE SUELO NO URBANIZABLE

De otro grupo de sentencias recaídas a lo largo de 2013 se derivan problemas relativos a la clasificación urbanística del suelo destinado al emplazamiento de infraestructuras de gestión de residuos, la cual tiene especial importancia a efectos expropiatorios, pues en función de la misma se produce su valoración económica. Con respecto a esta cuestión la jurisprudencia del Tribunal Supremo resulta muy clara y consolidada, y considera, empezando por la STS de 8 de mayo de 2013, que el suelo sobre el que se van a ubicar infraestructuras de gestión de residuos merece la clasificación de “no urbanizable, por cuanto aunque la obra proyectada constituya un elemento determinante del desarrollo urbano y una red de infraestructura urbana, no se integra en el entramado urbano ni crea ciudad”. Entiende esta doctrina jurisprudencial que tales infraestructuras son necesarias para el desarrollo de la ciudad y la sirven, sin duda, pero ello no permite afirmar que “ Cree ciudad, formando parte del entramado urbano, con una trascendencia directa y primordial en la propia ciudad”. De esta forma la STS de 23 de julio de 2003, RJ 6287, declara procedente la clasificación como sistema general, y como suelo no urbanizable de una estación de transferencia de residuos urbanos. Y con los mismos argumentos declaran improcedente la clasificación como suelo urbanizable

de los terrenos en los que se instalarán vertederos la STS de 9 de julio de 2013, RJ 5500, y la de 16 de septiembre de 2013, AR. 6340.

D) CUESTIONES RELATIVAS AL OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES PARA LA INSTALACIÓN DE VERTEDEROS Y DEMÁS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

En relación con el otorgamiento de autorizaciones ambientales integradas para la instalación o reforma de infraestructuras de residuos se han producido varios pronunciamientos. En concreto, en la STSJ de Castilla y León de 25 de abril de 2013, RJCA 739, en un supuesto relativo a la impugnación de una autorización por la que se modifica una planta ya existente destinada a la recuperación, almacenamiento y tratamiento de productos químicos, se declara la misma conforme a derecho. Para ello se atiende al dato de que resulta irrelevante el informe de la Confederación Hidrográfica del Duero, por cuanto considera que a estos efectos es suficiente con el informe municipal favorable sobre el vertido indirecto a aguas superficiales –punto sobre el que discrepa el voto particular que en la sentencia se formula–. La resolución no anula la citada autorización ambiental integrada aunque constata que la instalación no se hallaba en su momento prevista en el Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla y León, anulado parcialmente, como ya ha sido expuesto por STS de 18 de abril de 2011, por cuanto la autorización se solicitaba con respecto a una planta ya existente con anterioridad.

Por su parte la STS del TSJ de Valencia de 23 de abril hace valer el contenido de la Ley 10/2006 de Montes frente a las previsiones de ciertos instrumentos de planeamiento sectorial en materia de gestión de residuos, cuando declara conforme a derecho la denegación de una autorización integrada para la construcción de un vertedero. Concretamente lo que el Tribunal valenciano considera es que prima la determinación legal que prohíbe el cambio de uso forestal durante al menos 30 años de terrenos forestales incendiados, así como la realización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Entiende asimismo la STSJ que no cabe aplicar en este caso la excepción, prevista igualmente en la Ley de Montes, de que con anterioridad al incendio forestal el cambio de uso estuviera previsto en un instrumento de planeamiento aprobado, en la medida que aunque se habían aprobado planes de residuos (que además eran posteriores al incendio) no estaban precisadas las parcelas en que se había de instalar la infraestructura de gestión de residuos y la autorización ambiental todavía no había sido solicitada.

Por su parte el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sendas sentencias de 8 de abril (JUR 191695) y de 27 de junio de 2013 (JUR 252469), declara en dos supuestos distintos la anulación de las cláusulas de las autorizaciones ambientales integradas relativas a las garantías financieras que los particulares habían de prestar para la instalación de infraestructuras que generan residuos por la misma razón, por falta de motivación de la fijación de la cuantía de las mismas.

De gran interés resulta ser la STS de 26 de septiembre de 2013, RJ 6862, en la que el particular recurrente entendía que se le había otorgado una autorización ambiental integrada para la construcción de una planta de reciclaje integral de residuos urbanos y vertedero anexo por silencio positivo, mientras que la Administración y finalmente el propio tribunal declaran que no es así. En esta sentencia se explica con mucha claridad que no es posible obtener por la vía del silencio administrativo positivo una autorización ambiental contraria al ordenamiento jurídico, y en concreto a la normativa urbanística aplicable. En casos como éste, el Tribunal entiende que como no se ha dictado un acto administrativo declarativo de derechos, no cabría obligar a la Administración a que procediera a la revisión de oficio del mismo. Además se indica que la legislación vigente, la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación señala un plazo de 10 meses para que se produzca el silencio administrativo, es legislación estatal de carácter básico que ha incorporado la Directiva europea al derecho interno, que ha de ser respetada en este punto por la regulación autonómica que establezca un plazo distinto.

Interesante también resulta ser el supuesto del que conoce la STS de 4 de junio de 2013, RJ 5980, en la medida que se considera conforme a Derecho la resolución de la Administración autonómica que declara ilegalizables las obras referidas a la instalación de una planta de tratamiento de residuos procedentes de la construcción y ordena su demolición por cuanto se trata de un suelo no urbanizable de especial protección natural. Y el supuesto despierta mucho interés porque aunque la solución pueda reputarse conforme finalmente con el ordenamiento jurídico, lo cierto es que la instalación realizada se integraba dentro de las operaciones de restauración de un espacio natural afectado por actividades mineras, para lo que en principio, resultaba competente la Administración minera, que además había habilitado previamente la instalación en virtud de un Plan de Restauración e incluso se habían otorgado ciertas autorizaciones relativas a su ejecución por parte de la Administración ambiental autonómica. El propio tribunal reconoce que la cuestión controvertida es un supuesto paradigmático de la necesidad de coordinación sectorial, de las diferentes Consejerías dentro de la misma Administración –e interadministrativa, Ayuntamiento y Comunidad Autónoma, que obviamente en el caso no se ha dado–. Por ello cabría cuestionarse si la actuación administrativa en este caso no iría contra del principio de confianza legítima del particular titular de la instalación, y también cabría preguntarse si los perjuicios que en este sentido haya podido sufrir el mismo no habría de ser tomados en consideración por el Tribunal Supremo en su decisión.

#### E) CUESTIONES RELATIVAS A LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

En relación a la cuestión de quien costea las instalaciones de recogida neumática de residuos se pronuncia el Tribunal Supremo, en STS de 14 de febrero de 2013, RJ 2094, que afirma que éstas corren a cargo de los promotores de la unidad de ejecu-

ción del planeamiento, al no tener la condición de parte integrante de un sistema general, sino de dotaciones que sirven exclusivamente a los integrantes de dicha unidad.

Por otra parte, y en relación con las tasas municipales, se encuentran varios pronunciamientos judiciales. Así, el Tribunal Supremo considera en STS de 20 de marzo de 2013, RJ 2802, que la tasa por el servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos es una contraprestación patrimonial que se satisface por los usuarios del servicio con independencia de la forma de gestión del mismo. Por su parte, la STSJ de Castilla y León de 1 de marzo, JT 615, considera que es procedente que se pueda llevar a cabo la exacción de una tasa por el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos, y que a ello no obsta que el servicio se hubiera prestado con anterioridad sin el cobro de una tasa o que se realizara a través de otra entidad pública.

#### F) IMPOSICIÓN DE SANCIONES Y GESTIÓN DE RESIDUOS

En materia de sanciones a empresas privadas destaca el caso enjuiciado por la Audiencia Nacional, en SAN de 19 de febrero de 2013, JUR 110242, en el que el Tribunal declara que no se ha probado suficientemente en el expediente administrativo incoado que las empresas de gestión de residuos sanitarios realizaran acuerdos colusorios con la finalidad de repartirse los clientes públicos del mercado de gestión de residuos sanitarios, conducta subsumible en el art. 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la competencia. Por este motivo anula la sanción impuesta a la empresa recurrente por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. En términos generales, lo que claramente se pone de manifiesto la referida sentencia es que existe un mercado de ámbito estatal de gestión de residuos sanitarios abierto a la competencia empresarial.

Por lo que se refiere a la competencia para sancionar, destaca la STSJ de Madrid de 26 de febrero de 2013, JUR 125616, en la que se sostiene que un municipio es incompetente para imponer una sanción por realizar vertidos con tierras de desecho procedentes de una excavación realizada para la construcción de un edificio. La razón para declarar incompetente al municipio es que se trata de residuos de la construcción que no tienen encaje en la categoría de residuos urbanos objeto de la competencia municipal. De ello se deriva lógicamente la nulidad de la sanción impuesta.

