

Residuos: Controversias sobre los sistemas de gestión y aclaraciones relativas a los impuestos autonómicos

JULIA ORTEGA BERNARDO

SUMARIO.	1. INTRODUCCIÓN. 2. REGULACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS: REFORMAS LEGISLATIVAS Y ORDENANZAS LOCALES. 2.1. <i>Nivel europeo</i> . 2.2. <i>Nivel estatal</i> . 2.3. <i>Nivel autonómico</i> . 2.4. <i>Regulación municipal sobre residuos</i> . 3. PLANEAMIENTO EN MATERIA DE RESIDUOS. 3.1. <i>Planes de residuos aprobados por las Comunidades Autónomas</i> . 3.2. <i>Jurisprudencia relativa a los planes de residuos</i> . A. La necesidad de que los Planes de residuos sean sometidos con carácter previo a una evaluación de impacto ambiental. B. La exigencia de que los planes comarcales de residuos se adapten al contenido de los planes autonómicos de residuos. C. La exigencia de contar con planes de residuos antes de proceder a la autorización de nuevas instalaciones de gestión de residuos. 4. MEDIDAS DE EJECUCIÓN Y SISTEMAS DE GESTIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS. 4.1. <i>Medidas de racionalización y reducción del sector público que afectan al ámbito de la gestión de los residuos</i> . 4.2. <i>Sobre los sistemas de gestión de residuos</i> . A. La autogestión de los residuos producidos con destino a la eliminación como sistema que los Estados miembros pueden discrecionalmente implantar o no. B. La voluntariedad del sistema autonómico gallego de gestión de residuos domésticos. C. Ilegalidad de la obligatoriedad de incorporar los residuos comerciales no peligrosos al sistema de gestión municipal. D. Sistemas de gestión de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos. E. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases. 5. INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS. 5.1. <i>Jurisprudencia europea</i> . A. El régimen de los antiguos vertederos puestos en funcionamiento antes de la incorporación de las Directivas sobre residuos. B. Incumplimiento de las Directivas de residuos al no haberse adoptado las medidas necesarias para sanear y clausurar vertederos ilegales. 5.2. <i>Jurisprudencia nacional relativa a las autorizaciones ambientales para la instalación de infraestructuras de gestión de residuos</i> . A. La exigencia de que las autorizaciones concedidas a las infraestructuras de gestión de residuos resulten conformes con los previos planes urbanísticos y de ordenación territorial. B. Necesidad de notificación a los titulares de la instalación cuya autorización integra-
----------	---

da resulta impugnada. 6. TRIBUTOS EN MATERIA DE RESIDUOS. 6.1. *Constitucionalidad del impuesto autonómico sobre eliminación en vertedero*. 6.2. *Actividades de recogida de residuos sometidas a precios públicos y no a tasas*. 7. SANCIONES EN MATERIA DE RESIDUOS. 8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

En estas páginas se da cuenta de los cambios introducidos en materia de gestión de residuos, tanto desde una perspectiva normativa como ejecutiva. Durante el último año se observa que ha aumentado la litigiosidad que se produce a nivel nacional en relación con la implantación de los Sistemas de gestión de residuos, lo que puede explicarse en la medida que la opción política por un determinado sistema es una cuestión que no deriva de la legislación europea, sino que es una determinación que viene establecida a nivel nacional y, subsidiariamente, autonómico, así como del dato jurídico de que la implantación de los sistemas privados esté sometida a autorizaciones administrativas renovables. Esto último, como ocurre con las autorizaciones de instalación de infraestructuras de gestión de residuos puede ser, en numerosas ocasiones, problemático en la medida que se generan controversias entre Administraciones públicas y particulares sobre los requerimientos y condiciones que se han de cumplir en cada caso. Asimismo resulta especialmente significativo el dato de que en varias Comunidades Autónomas se haya discutido a lo largo del último año, en vía judicial, el establecimiento de impuestos a la actividad de vertido de residuos, y cómo la cuestión ha sido resuelta de forma idéntica en los diferentes tribunales de justicia, atendiendo a la sólida y reiterada jurisprudencia constitucional sentada, aplicada también por el Tribunal Supremo, en relación con los límites a los tributos autonómicos en materias objeto de competencia local.

2. REGULACIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS: REFORMAS LEGISLATIVAS Y ORDENANZAS LOCALES

2.1. NIVEL EUROPEO

En el Derecho de la Unión Europea destacan las modificaciones introducidas en relación con la ordenación del traslado de residuos. La modificación más relevante resulta ser la del Reglamento (UE) N° 660/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1013/2006 relativo a los traslados de residuos.

Su aprobación es consecuencia de la necesidad de reforzar las medidas que permiten detectar y controlar los traslados incontrolados. Para ello se introducen modificaciones relativas al régimen de inspecciones establecido en dicho reglamento, a fin de garantizar que éstas se planifican y realizan de forma periódica y coherente. Con esta finalidad la nueva regulación articula la figura de los planes de inspección, que deben basarse en una evaluación de riesgos e incluir ciertos elementos muy relevantes, tales como objetivos, prioridades, zona geográfica a la que se aplican, información sobre las inspecciones previstas, las tareas asignadas a las autoridades que participan en las inspecciones, los recursos humanos y financieros destinados a las mismas, etc... Asimismo se incorpora una nueva reglamentación que facilita que las Autoridades puedan exigir pruebas con el objetivo de determinar la legalidad de los traslados. De hecho si las pruebas no se suministran o se consideran insuficientes, el transporte de la sustancia u objeto de que se trate debe considerarse ilícito. Además se producen numerosas modificaciones, por medio de los correspondientes Reglamentos, de los Anexos del Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los traslados de residuos y de los Anexos del Reglamento (CE) nº 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los límites máximos de residuos de ciromazina, fenpropidina, formetanato, oxamil y tebuconazol en determinados productos. En esta misma línea de renovar la regulación del traslado de residuos se revisa el Reglamento (UE) nº 733/2014 de la Comisión de 24 de junio de 2014 que modifica el Reglamento (CE) nº 1418/2007, relativo a la exportación, con fines de valorización, de determinados residuos a determinados países no miembros de la OCDE.

2.2. NIVEL ESTATAL

En el ámbito estatal hay que resaltar la aprobación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, que regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Esta norma se dicta al amparo del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico y en el que se incorpora un mandato al Gobierno para aprobar un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de las referidas fuentes. Este nuevo Decreto aplica el principio recogido ya en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, conforme al cual los regímenes retributivos que se articulen deben permitir a este tipo de instalaciones cubrir los costes necesarios para competir en el mercado en nivel de igualdad con

el resto de tecnologías y obtener una rentabilidad razonable sobre el conjunto del proyecto. Con la aprobación del Real Decreto 413/2014 se vuelve a poner de manifiesto cómo la generación de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables constituye un elemento fundamental para la consecución de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de otros objetivos comunitarios e internacionales, en la medida que contribuye, como expresa su exposición de motivos, a la seguridad del abastecimiento energético, del desarrollo tecnológico y de la innovación. El marco normativo favorable, compuesto numerosas disposiciones adoptadas por medio de Decretos, que establecían incentivos económicos a este tipo de producción eléctrica, ha conducido a un desarrollo muy importante de estas tecnologías de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, que integraban el anteriormente denominado régimen especial. Este crecimiento, unido a la progresiva reducción de los costes tecnológicos, ha hecho necesario, como garantía tanto del principio de rentabilidad razonable como de la propia sostenibilidad financiera del sistema, que hubieran de acometerse sucesivas correcciones del marco normativo. Por ello este reglamento regula la metodología y competencias relativas al régimen retributivo específico de estas formas de producción de energía eléctrica, que se establecerán con carácter general mediante un procedimiento de concurrencia competitiva. Sobre la conformidad a derecho de este Real Decreto 413/2014 se ha pronunciado el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en un Dictamen núm. 20/2014, de 10 de septiembre.

2.3. NIVEL AUTONÓMICO

De especial interés resulta ser la aprobación del Decreto 169/2014, de 26 de diciembre, de la Comunidad de Galicia que deroga el Decreto 154/1993, de 24 de junio, por el que se aprobó el régimen jurídico básico del servicio público de gestión de residuos industriales de la Comunidad Autónoma de Galicia. La declaración como servicio público se había producido al amparo del artículo 7, letra g), de la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para declarar, de forma facultativa, como servicio público, de titularidad autonómica o municipal, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos. En el contexto de dicho sistema se mantenía en funcionamiento la planta de tratamiento de residuos industriales, ubicada en el Ayuntamiento de As Somozas. En este caso se trataba de un servicio público que se venía prestando bajo la modalidad de gestión indirecta, a través de una sociedad de economía mixta, la Sociedad

Gallega de Residuos industriales, S.A. a la que se le atribuía la gestión de las instalaciones de dicho centro. La supresión en líneas generales de la declaración de servicio público no significa que desaparezca la actividad de la referida planta. Lo que busca la Xunta con su eliminación como régimen de servicio público es que en dicha infraestructura se siga prestando la misma actividad pero en un régimen de libre competencia, que no provoque distorsiones en el mercado. La supresión del servicio público tiene lugar en un contexto en el que se ha producido un considerable incremento de la oferta privada de servicios de tratamiento de residuos industriales en Galicia, parejo al desarrollo industrial de esta comunidad y a las crecientes exigencias derivadas de la normativa de calidad ambiental, constituyendo en la actualidad un sector económico plenamente consolidado en ella. En la Exposición de Motivos del citado Decreto, se dice que persiste la necesidad estratégica de que la Xunta de Galicia continúe garantizando una cierta capacidad de tratamiento de residuos industriales con el fin de afrontar, desde los principios de autosuficiencia y proximidad, la gestión de aquellos producidos como consecuencia de episodios excepcionales de contaminación, de proporcionar aquellos procesos que aún no cuentan con una suficiente oferta en Galicia o incluso de fomentar la innovación y el desarrollo técnico en esta materia. Pero, a juicio de la Comunidad, estas razones no son suficientes para mantener formalmente la condición de servicio público de la actividad desarrollada en la planta de tratamiento de residuos industriales de Galicia.

Por su parte en la Rioja se aprueba el Decreto 44/2014, de 16 de octubre, que regula las actividades de producción y gestión de residuos y su registro. Este decreto supone un desarrollo autonómico de la legislación básica del Estado, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Su contenido se halla estrechamente vinculado a la ordenación de las competencias autonómicas que se centran primordialmente en la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos así como de sistemas integrados de gestión de residuos. Con ello se trata de impulsar los sistemas de gestión y recogida selectiva de residuos y subproductos con objeto de incrementar el reciclado y valorización de los mismos, y de articular el otorgamiento de la autorización de traslado de residuos de países de la Unión Europea, así como de los traslados entre Comunidades Autónomas que tengan su origen o destino en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Con la aprobación de esta norma se quiere llevar además a cabo una simplificación de los trámites administrativos necesarios para poner en marcha las actividades de gestión y producción de residuos. Por ello se eliminan las autorizaciones

previas y se sustituyen por procedimientos de comunicación que permiten un control posterior de las actividades particulares. Se regula también el régimen de los residuos de la construcción y demolición, para el que se establece la obligatoriedad de constituir una fianza vinculada a su correcta gestión, que garantice su adecuada valorización bien en la propia obra, bien en las tareas de restauración de espacios.

En la Comunidad Autónoma de Madrid se ha aprobado la Orden 2305/2014, de 3 de noviembre, por la que se modifican los Anexos del Decreto 193/1998, de 20 de noviembre, que regulan la utilización de lodos de depuradora en agricultura, a fin de adecuarlos a las necesidades informativas que establece la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. Concretamente en esta Orden se regula la información que deben proporcionar los titulares de las depuradoras de aguas residuales, las instalaciones de tratamiento de lodos de depuración, los gestores que realizan la aplicación en los suelos de los lodos de depuración tratados; así como la información que debe acompañar a todo transporte de lodos destinados a la actividad agraria.

En la Comunidad Valenciana, y en desarrollo del artículo 155 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, que estableció como tributo propio el impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos, se aprueba la Orden 6/2014, de 24 de marzo. Por medio de ella se aprueba el modelo de autoliquidación y el documento de repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero. Con este tributo se trata tanto de fomentar el reciclado y la valorización de los residuos, como la disminución de los impactos sobre el medio ambiente derivados de su eliminación en vertedero.

2.4. REGULACIÓN MUNICIPAL SOBRE RESIDUOS

En este ámbito destaca la aprobación durante el año 2014, de la Ordenanza de residuos del Ayuntamiento de San Sebastián de 29 de septiembre de 2014 (BO Gipuzkoa de 8 de octubre de 214), que es una Ordenanza para la prevención del biorresiduo. En ella se pone de manifiesto la prioridad que tiene para este municipio la prevención en materia de generación de residuos y la mejora de su gestión, lo que ha encontrado su reflejo en los Planes que este Gobierno local ha aprobado sobre Acción de la Agenda Local 21, así como en el Plan de Lucha Contra el Cambio Climático y el Plan de Acción de Energía Sostenible. Además como antecedente hay que tener en cuenta que en el año 2012 este Ayuntamiento puso en marcha un

proyecto piloto de compostaje en el que se habilitaron en terreno municipal varios recintos de compostaje comunitario. Hay constancia de que han participado, como media, 16 familias por recinto de compostaje comunitario. Por este motivo la Ordenanza tiene por objeto regular la estructura, las obligaciones, deberes y derechos de las personas que participan en estos sistemas voluntarios de gestión de compostaje doméstico y de compostaje comunitario de la materia orgánica biodegradable de origen domiciliario. Para ello tiene en cuenta, entre otras cosas, la ventaja ambiental y económica que comporta que no sea necesario su transporte a las plantas de tratamiento y que el compost producido puede ser utilizado como abono. Esta forma de gestión que permite corresponsabilizar a los ciudadanos con respecto al medio ambiente en general, resulta, de todas formas, complementaria y compatible con el servicio público de recogida de biorresiduos mediante contenedores ubicados en vía pública (contenedor marrón). Además de la materia orgánica biodegradable de origen domiciliario, se incluye en esta Ordenanza la materia orgánica biodegradable generada en las actividades o comercios que se recogen en la definición de biorresiduo de la Ley 22/2011 (restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de venta al por menor, así como residuos comparables procedentes de plantas de procesado de alimentos).

También en Segovia se ha aprobado una Ordenanza de 13 de marzo de 2014, en materia de residuos, (BO. de Segovia de 19 de marzo de 2014), que sustituye a la anterior del año 2007, aprobada bajo la vigencia de la antigua Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que constituyó en su momento la primera Ordenanza reguladora de la recogida de residuos en este término municipal. En la nueva norma de 2014 se regulan las obligaciones que atañen al municipio en este ámbito, así como las que corresponden a los poseedores y productores de desechos dentro del término municipal, fundamentalmente las de separación de los diferentes tipos de residuos y su entrega en las diferentes modalidades o lugares de depósito. La Ordenanza dispone además de listas ilustrativas de los tipos de basura que se han de depositar en cada clase de contenedores o en los puntos limpios.

Igualmente en Salamanca el Ayuntamiento por acuerdo de 9 de mayo de 2014 ha aprobado la Ordenanza municipal de gestión de limpieza urbana y gestión de residuos, (BO Salamanca de 23 de mayo de 2014). Con esta norma se pretende realizar una adaptación municipal a las novedades impuestas por la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos contaminados. En particular se introduce una nueva regulación en relación con los distintos tipos de desechos que son objeto de recogida diferenciada y selectiva, y los diversos contenedores que se utilizan a tal fin. Asimismo se regulan

las particularidades de los residuos comerciales no peligrosos, que en virtud de la nueva normativa resultan de gestión únicamente potestativa para las entidades locales. En este punto, como expresa su Exposición de motivos, se ha optado por aceptar con carácter general, como acogidos al sistema público, los residuos comerciales no peligrosos generados por pequeños productores y que no presentan especiales requerimientos de recogida diferenciada. Esto es debido a que en la práctica no se puede controlar de manera efectiva su entrega a gestores privados, y porque además se tiene constancia del nulo beneficio empresarial que su gestión comporta por falta de economía de escala. Esta opción se adopta sin perjuicio de las limitaciones de cantidad u origen que se establecen para determinados tipos de residuos.

Por su parte en el Ayuntamiento de Zaragoza se ha procedido en virtud de Resolución de 21 de enero a aprobar modificaciones de regulaciones municipales con contenido sancionador. En relación a este aspecto también se introducen reformas en la Ordenanza de limpieza pública, recogida y tratamiento de residuos. (BO. Zaragoza de 12 de febrero 2014).

En el caso de Granada, la aprobación de la normativa en materia de residuos se lleva a cabo por la Diputación provincial, por resolución de 19 de enero de 2014 se aprueba la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos o municipales. Dicha norma se basa en la Disposición transitoria segunda de la referida Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados, que establece la obligatoriedad de que en el plazo de dos años las Entidades Locales aprueben las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio obligatorio de recogida de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. Por tanto, con la Ordenanza aprobada por la Diputación se da cumplimiento a dicho precepto legal para aquellos municipios que por incapacidad o insuficiencia para prestar dicho servicio obligatorio lo soliciten de la Diputación Provincial. En definitiva, con esta Ordenanza se trata de coordinar la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de residuos, articulando la colaboración con los municipios menores de 20.000 habitantes, a través de la implantación de las fórmulas de prestación de este servicio de forma más eficaz y adecuada a los intereses municipales y provinciales. La base jurídica para la aprobación de esta norma también se encuentra en la legislación de residuos de esta Comunidad Autónoma, en el Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por Decreto 73/2012, de 20 de marzo, y en la propia legislación autonómica de régimen local, en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (artículo 9.6).

3. PLANEAMIENTO EN MATERIA DE RESIDUOS

En relación con el planeamiento en el sector de los residuos cabe distinguir, por un lado, los planes que a lo largo de 2014 han sido aprobados por el Gobierno de diversas Comunidades Autónomas, en sustitución y reforma de los hasta ahora vigentes; y, por otro, aquellas cuestiones que se suscitan en el seno de las controversias judiciales relativas a los planes de residuos y que sirven para aclarar determinados aspectos relativos a las exigencias que han de cumplir los mismos para ser considerados válidos y eficaces, o para que lo sean los actos dictados en su aplicación.

3.1. PLANES DE RESIDUOS APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, siguiendo las líneas establecidas por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, regula como instrumentos de planificación los planes y programas de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos. Esta regulación legal se realiza sobre la base de que la planificación de la gestión de residuos es uno de los instrumentos esenciales de la política de residuos. La ley 22/2011 regula estos planes a nivel nacional, autonómico y local.

En el ámbito autonómico, corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración de sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las entidades locales, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22/2011, de 28 de julio. Asimismo, les corresponde la aprobación de los programas de prevención de residuos en su ámbito territorial. Estos programas podrán estar integrados en los planes de gestión de residuos, así como en otros instrumentos de planificación ambiental, o establecerse como programas separados.

En cumplimiento del referido mandato de contar con planificación en materia de residuos la Comunidad Autónoma de Castilla y León, –en el marco de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, que prevé la figura de los Planes Regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad Autónoma–, ha aprobado por medio del Decreto 11/2014, de 20 de marzo, un Plan integral de residuos para esta Comunidad. El plan incluye en su ámbito material: los residuos domésticos y comerciales, los residuos industriales (no peligrosos y peligrosos), los residuos de construcción y demolición, los residuos sujetos al principio de responsabilidad ampliada

del productor, tales como envases y residuos de envases, pilas y acumuladores, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, aceites usados industriales, neumáticos fuera de uso, y otros residuos sujetos a legislación específica como vehículos fuera de uso y residuos sanitarios. El Plan contiene una primera parte, en la que se alude a su necesidad y oportunidad, a su carácter, ámbitos material y temporal y un análisis socioeconómico. La segunda parte integra un diagnóstico de los distintos tipos de residuos. Asimismo en las últimas partes se aporta información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de las futuras instalaciones de gestión de residuos. El texto íntegro estará disponible en la página Web de la Junta de Castilla y León (www.jcyl.es).

También se ha aprobado en Castilla-La Mancha el Plan de Gestión de residuos industriales, mediante Decreto núm. 112/2014, de 13 de noviembre, para el período 2014-2020. El objetivo es mejorar la prevención y gestión de los residuos en este campo, de modo que se rompa el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos medioambientales asociados a la generación de residuos. Este instrumento se une al resto de los planes aprobados: Plan de Gestión de Residuos Urbanos 2009-2019 y Plan de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición 2006-2015. Además entre las previsiones del plan aprobado se incluyen las relativas al Plan de Gestión de Lodos Producidos en las Estaciones Depuradoras de Castilla-La Mancha, que finalizó en 2012, aunque este tipo de residuos no está catalogado como un residuo industrial, de lo que se deriva una simplificación de estos planes.

Por su parte en la Comunidad Autónoma de Cantabria se prorroga, por medio del Decreto 79/2014, de 18 de diciembre, la vigencia de los planes y programas de prevención de residuos. Conviene hacerlo así, a juicio de la citada norma, hasta que la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo concluya los trabajos de evaluación y revisión de los respectivos planes –Plan de residuos de Cantabria 2006-2010, aprobado por Decreto 102/2006, de 13 de octubre, desarrollado por los Planes sectoriales de residuos, que además fijaban los objetivos de aquel hasta 2014, y que fueron aprobados por Decreto 15/2010, de 4 de marzo–. Se espera que en un plazo no superior al 31 de marzo de 2016 dichos trabajos hayan finalizado y puedan ser aprobados los nuevos planes que los sustituyan.

En el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana, se aprueba la Orden 26/2014, de 30 de octubre, que contiene el documento de desarrollo de las medidas articuladas en el Programa de Prevención del Plan Integral de Residuos, previamente adoptado mediante Decreto 81/2013, de 21 de

junio, del Consell, que a su vez es fruto de la revisión del Plan Integral de residuos de 1997. Con estos instrumentos de 2013 y 2014 la Comunidad valenciana responde al enfoque establecido en la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos, que se centra en la prevención y el reciclado de residuos. Con sus previsiones también se da cumplimiento, por supuesto, a lo previsto en la legislación vigente del Estado en esta materia y a la Ley valenciana 10/2002, de 12 de diciembre, que la complementa.

Asimismo en virtud de la Resolución de 14 de marzo de 2014, se ordenó en Asturias la publicación en el Boletín oficial de Asturias del Plan Estratégico de residuos de esta Comunidad Autónoma, que se había aprobado dos días antes.

3.2. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS PLANES DE RESIDUOS

A. **La necesidad de que los Planes de residuos sean sometidos con carácter previo a una evaluación de impacto ambiental**

En relación con esta cuestión se pronuncia la STS de 8 de enero de 2014, RJ 1259, en la que se discute la conformidad a derecho del Plan metropolitano de gestión e instalación de residuos del término municipal de Manises, que la sentencia de instancia, STJ de Valencia de 14 de diciembre de 2010 de la Comunidad, anula por falta de sometimiento previo a una evaluación de impacto ambiental. El TS da la razón al tribunal valenciano que había declarado su nulidad atendiendo al dato de que el Plan Especial estaría entre los Planes respecto de los que los que posteriormente los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, exigirían su evaluación ambiental, con independencia de que el Plan zonal de Residuos, del que trae causa, hubiese contado, a su vez, con la correspondiente evaluación ambiental. El Plan Especial en cuestión introducía además una modificación esencial en el régimen de usos previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Manises, consistente el nuevo uso en una Instalación de Valorización de Residuos Sólidos, que se implantaba donde antes sólo podía realizarse una actividad directa o indirectamente relacionada con la especial protección agrícola. En realidad el problema en este caso se presentaba porque el plan especial de gestión de residuos se había adoptado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de evaluación ambiental de planes y programas. El sometimiento del plan de residuos a la evaluación ambiental se derivaba entonces no de la referida ley, que aún no había entrado en vigor, sino de la legislación autonómica aprobada en materia de urbanismo. Específicamente de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley autonómica valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje 4/2004, de

30 de junio. En definitiva la razón de su nulidad radicaría en que conforme a la legislación de la Comunidad valenciana en materia de urbanismo se exigía que los estudios de impacto ambiental sobre este tipo de planes se realizaran pese a que todavía no hubiera entrado en vigor la ley estatal de transposición de la Directiva que exigía dicha obligación.

B. La exigencia de que los Planes comarcales de residuos se adapten al contenido de los planes autonómicos de residuos

Dicha exigencia se pone de manifiesto en la STS de 30 de diciembre de 2014 (JUR 28893), en la que se considera que un plan comarcal no puede condicionar el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus propias competencias en materia de planeamiento de gestión de residuos, derivadas en este caso de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana. De hecho en este caso la Comunidad Autónoma aprueba un plan –en virtud de la Orden del Consejero de Territorio y Vivienda, de 29 de octubre de 2004, se adopta el Plan Zonal de Residuos, Zonas X, XI y XII– que contradice en parte lo dispuesto en un Plan de minimización aprobado previamente por una Mancomunidad de residuos, que todavía no había sido ejecutado.

C. La exigencia de contar con Planes de residuos antes de proceder a la autorización de nuevas instalaciones de gestión de residuos

Sobre la necesidad de la aprobación del planeamiento de residuos con anterioridad a la ubicación de nuevas instalaciones se pronuncia la STS de 6 de junio de 2014 (RJ 3603). En ella se examinan los recursos de casación interpuestos por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y por una entidad mercantil contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, de 9 de julio de 2011 (recurso 21/2010). En la referida sentencia se estimaba parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concedió una Autorización Ambiental para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria). Resulta especialmente interesante que la sentencia del TSJ recurrida fundamente su pronunciamiento de anulación de la autorización ambiental en la previa declaración de nulidad, por el propio TSJ de la Sala con sede en Valladolid, en STSJ de 22 de junio de 2007, (recurso 1568/2006), del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y

León 2006-2010. La razón de la nulidad de dicho plan se encontraba en que no se contenían en él las preceptivas determinaciones sobre los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de residuos, en aplicación del contenido establecido en la entonces vigente Ley 10/98, de residuos. Con respecto a esta última cuestión ya se había pronunciado además el propio Tribunal Supremo, la STS de 18 de octubre de 2011 (casación 4908/2007), que declaró no haber lugar al recurso de casación que había interpuesto la misma Administración autonómica, de nuevo recurrente, contra la referida STS de 22 de junio de 2007 anulatoria del plan.

La insistencia de la Comunidad Autónoma, tanto en la validez del Plan como en las autorizaciones ambientales concedidas se explica, aunque no se justifica, en la doctrina emitida por el TJCE en la sentencia de 1 de abril de 2014, (asuntos acumulados C-53/02 y C-217/02). En ella (párrafo 43) se afirma que para los supuestos de retraso en la adaptación del derecho interno a la Directiva de residuos cabría admitir que se pueda otorgar una autorización de explotación a pesar de que no se haya adoptado con anterioridad un plan de gestión. Esto se declara con la finalidad de que la eliminación de los residuos no se viera comprometida debido a la propia insuficiencia de los lugares de eliminación disponibles con arreglo a la ley. Pero dicha eventualidad, la no incorporación del derecho europeo en el ordenamiento jurídico, no concurre, a juicio del Tribunal Supremo, ni en el caso español ni concretamente para el supuesto de la Comunidad de Castilla y León. De ello se deriva que la autorización ambiental integrada concedida por la Comunidad resulte finalmente anulada.

La necesidad de que el otorgamiento de una autorización para la instalación de una infraestructura de gestión se apoye en un previo plan de residuos también se declara en la STS de 30 de diciembre de 2014 (JUR 28893). En ella se enjuicia la conformidad o no a derecho del otorgamiento de la autorización impugnada sin estar en vigor el plan (plan sectorial de residuos industriales, peligrosos, RCC y mineros) encargado de concretar los lugares en que habían de emplazarse las instalaciones de eliminación de residuos. Dicho plan se encontraba en el momento de concesión de la autorización en curso de tramitación.

En la sentencia se pone de manifiesto, como ya había recogido la sentencia de instancia, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 15 de diciembre de 2012, que las exigencias legales resultantes de la normativa aplicable al caso (artículo 5.4 de la Ley 10/1998 de residuos), producto además de la transposición de las directivas comunitarias vigentes entonces, permitían alcanzar como conclusión que la indicación de los lugares de ubica-

ción de las instalaciones de eliminación había de formar parte inexcusable del contenido de los planes correspondientes.

No obstante, las citadas sentencias ponen de manifiesto que el rigor de esta exigencia se atempera con posterioridad, bajo la legislación actualmente vigente (art. 14.2 Ley 22/2011), dictada para incorporar la nueva Directiva europea (Directiva 2008/1998), que también venía a suavizar las exigencias establecidas en este sentido. Concretamente esta Ley 22/2011, que incorpora la Directiva 2008/98, de 19 de noviembre de 2008, respecto a los planes y programas, abandona la expresión de que han de contener «los lugares o instalaciones apropiados para su eliminación», para sustituirla por la de que han de contener los «criterios de emplazamiento» de dichas instalaciones.

4. MEDIDAS DE EJECUCIÓN Y SISTEMAS DE GESTIÓN EN MATERIA DE RESIDUOS

4.1. MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN Y REDUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO QUE AFECTAN AL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

En el marco del proceso de reestructuración, racionalización y simplificación del sector público de la Generalidad de Cataluña se liberalizó hace unos años la actividad de incineración de residuos especiales. Fue mediante la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, por la que se formalizó la supresión de la declaración de servicio público de esta actividad de incineración de residuos especiales. Debido a ello, quedaron desafectados los bienes de la sociedad anónima que la Comunidad Autónoma había creado para llevar a cabo dicha actividad, Ecoparc de Residus Industrials, SAU (ERISA). A pesar de ello la titularidad del 100% del capital social de ERISA sigue perteneciendo a la Agencia de Residuos de Cataluña (ARC). En este marco liberalizado se decidió la resolución por la ARC del correspondiente contrato de concesión del servicio público. Además por Acuerdo GOV/119/2012, de 20 de noviembre, se autorizó la venta por la ARC de las acciones representativas del capital social de ERISA a los efectos de incorporar la actividad de esta empresa en el libre mercado. Los sucesivos procedimientos de venta de las citadas acciones (primero subasta pública y después procedimiento negociado con los interesados) finalizaron sin encontrar un adjudicatario. Por estos motivos el Acuerdo GOV/115/2014, de 29 de julio ha autorizado la disolución y liquidación de la empresa ERISA, la subrogación de la Agencia

de Residuos de Cataluña en su préstamo sindicado, y la consiguiente liquidación de la sociedad. Esta liquidación supone la adjudicación a la ARC, como socio único de ERISA, de todos los activos de esta sociedad y la continuación de su actividad de incineración de residuos especiales en la planta de residuos en funcionamiento. Finalmente por Acuerdo del Gobierno 129/2014, de 30 de septiembre se ha autorizado la subasta de la actividad negocial de eliminación de residuos especiales en la planta de Constantí.

4.2. SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

A. La autogestión de los residuos producidos con destino a la eliminación como sistema que los Estados miembros pueden discrecionalmente implantar o no

En una petición de decisión prejudicial, resuelta por la STJUE de 18 de diciembre de 2014, caso SETAR, C-551/13, en un litigio surgido entre la empresa privada SETAR y la Administración pública tributaria de Italia, en concreto la *Commissione tributaria provinciale di Cagliari*, se pregunta si la Directiva 2008/98, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, relativa a los residuos, y, específicamente los arts. 4.13 y 15 de la misma, deberían interpretarse en el sentido de que impone a los Estados miembros la regulación de la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos. Si así fuera, esto significaría que el poseedor que se acoja a dicha posibilidad quedaría eximido del pago de un impuesto municipal de eliminación de los residuos. En este sentido lo más relevante es que el tribunal reconoce el amplio margen de apreciación que se confiere a los Estados miembros para optar entre los diferentes sistemas de gestión. Incluso cita el considerando 41 de la Directiva 2008/98, para declarar que de hecho los Estados miembros abordan de modo diferente la recogida de los residuos y que en la práctica sus sistemas son, por ello, sensiblemente divergentes.

B. La voluntariedad del sistema autonómico gallego de gestión de residuos domésticos

En Galicia se ha implantado un sistema de gestión institucional de residuos domésticos que controla SOGAMA, la Sociedad Gallega del Medio Ambiente, S.A, perteneciente a la Comunidad Autónoma. Este sistema se configura como un modo de gestión colectiva de los residuos municipales. Su finalidad es conseguir, en cooperación con las entidades locales voluntariamente adheridas al mismo, el mejor resultado ambiental global en el tratamiento de los residuos domésticos procurando la máxima eficiencia

en el uso de recursos públicos. La adhesión al sistema se efectúa mediante un negocio jurídico-administrativo, que se formaliza voluntariamente entre la entidad local y la Sociedad Galega del Medio Ambiente, S.A. Por ello la legislación de presupuestos para el año 2014, (Ley 11/2013, de 26 de diciembre, Disposición Adicional 21)–, previó que la Consellería competente en materia de residuos, a propuesta de la Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A., fijara las condiciones de adhesión de las entidades locales al sistema de gestión institucional de los residuos domésticos y aprobase el modelo para la formalización de la adhesión. Estas condiciones se han fijado por Resolución de 15 de diciembre de 2014 de la Consellería de medio ambiente, territorio e infraestructuras.

C. Ilegalidad de la obligatoriedad de incorporar los residuos comerciales no peligrosos al sistema de gestión municipal

Sobre la cuestión de si resulta conforme a derecho la obligación impuesta por medio de una norma local a los productores de residuos comerciales no peligrosos de adherirse al sistema de recogida y tratamiento de residuos urbanos de gestión municipal se pronuncia la STSJ del País Vasco de 19 de marzo de 2014, RJ 640. En ella se declara tal obligación contraria a derecho. Concretamente se trata de la obligación de que los residuos (no subproductos) que genera la empresa recurrente en los centros comerciales de Hernani, fundamentalmente papel y cartón, deban incorporarse al sistema de gestión municipal, por razones de interés público (artículo 12.5 c) de la Ley 22/2011), sin que pueda la productora acogerse al régimen opcional previsto por el artículo 17.3 de la ley. Esa obligación, impuesta por el Ayuntamiento se sustentaba, a juicio de los servicios municipales, en la mayor eficiencia y eficacia del sistema público implantado por el Ayuntamiento. La apelante discrepaba de esa valoración porque según ella el informe presentado por el Ayuntamiento no acreditaba otra cosa que el beneficio económico que aporta el sistema de gestión de residuos implantado por ella y no queda probado el dato que la gestión municipal fuera más eficiente y eficaz que la gestión privada ofrecida por la recurrente. Finalmente la sentencia declara que el sistema de gestión de residuos comerciales, no peligrosos, impuesto por el Ayuntamiento de Hernani vulnera el régimen opcional establecido por el artículo 17-3 de la Ley 22/2011. Dicho precepto configura la gestión pública universal de los residuos constituye una excepción al régimen de gestión privada por cuyo mantenimiento o implantación haya optado el productor. Del citado precepto también se desprende que la entidad local debe justificar las razones de mayor eficiencia y eficacia que la habilitan para imponer su gestión aunque no con

carácter absoluto, sino en determinados supuestos. A juicio del Tribunal en este caso los datos aportados por esa Administración resultarían insuficientes para estimar los ratios de eficiencia y eficacia que justifican el ejercicio de la facultad de imponer la referida obligación.

D. Sistemas de gestión de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos

Tanto en la STSJ de Madrid de 27 de octubre de 2014, núm. 621/2014, como en la STSJ del mismo tribunal de 1 de octubre de 2014, núm. 535/2014, se resuelven dos recursos en relación con la impugnación de sendas autorizaciones de Sistemas integrados de gestión de residuos derivados de aparatos eléctricos y electrónicos. De estas sentencias se desprende que se ha de tener en cuenta que los Sistemas integrados de gestión (SIG) sirven para el cumplimiento de las obligaciones de los productores de aparatos eléctricos y electrónicos, reguladas en el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos. Específicamente se trataría de adoptar las medidas necesarias para que los residuos de estos aparatos puestos en el mercado sean recogidos de forma selectiva y tengan una correcta gestión ambiental. Dentro de la cadena de gestión ambiental, una vez que los residuos han sido entregados a una planta de tratamiento autorizada, no es necesario que el SIG intervenga.

Asimismo en las referidas sentencias se aclara la naturaleza de la persona que obtiene la autorización para funcionar como SIG. Se trataría de una entidad responsable de realizar las funciones y hacer frente a las obligaciones que a los sistemas integrados atribuye el RD 208/2005, relativas a la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos puestos en el mercado por los productores que participan en el SIG.

En cuanto al almacenamiento de estos residuos, se entiende que son asimismo aplicables las prescripciones previstas en la Ley 22/2011 estatal de residuos para los desechos peligrosos, al considerarse que los residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos merecen esta consideración. Se trataría por tanto de un almacenamiento que no podría superar los seis meses. Asimismo resulta de especial interés que las referidas sentencias del TSJ de Madrid consideren legal la imposición de una obligación vinculada a la autorización que se otorga, al amparo de la cual el SIG debe asegurar la prestación del servicio en el ámbito de toda la Comunidad de Madrid, garantizando la universalidad y la misma calidad del servicio en

todos los municipios sin limitaciones territoriales, demográficos o de cualquier otra índole.

En relación con este tipo de SIG, también resulta de interés la STSJ de Baleares de 19 de junio de 2014, sentencia núm. 350/2014, JUR 195693, en la que se enjuicia igualmente la conformidad a derecho de una autorización otorgada a una entidad gestora de un sistema integrado de gestión de residuos (SIG) procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). En este caso lo que se discute es que en la autorización se impongan limitaciones al traslado de residuos a otra Comunidad Autónoma distinta a las Islas Baleares. Al respecto la entidad gestora del SIG alegó que la prohibición de trasladar los residuos a otra Comunidad Autónoma no se podría hacer derivar ni del planeamiento sectorial ni de la legislación básica estatal (art. 22 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados), y además infringiría los principios de competencia, libre circulación de bienes y unidad de mercado. Por su parte la Comunidad Autónoma consideraba que la posibilidad de que los residuos sean transportados fuera de Mallorca para su tratamiento, resultaba contraria al Plan Director Sectorial en la materia; y que en este sentido el principio de territorialidad en materia de residuos, se halla previsto tanto en el artículo 16 de la Ley 10/1998, como en el Plan Director Sectorial. Este último establecía, a su juicio, la gestión de residuos como un servicio público insular en Mallorca, que se prestaría en régimen de gestión indirecta a través de una empresa concesionaria, "MAC Insular S.L", que explota la única planta de tratamiento, ubicada en Menorca. Considera en este sentido que el plan director sectorial para la gestión de los residuos de construcción-demolición, voluminosos y neumáticos fuera de uso de la Isla de Mallorca (BOIB nº 141, de 23 de noviembre de 2002) –que incluye los derivados de aparatos eléctricos y electrónicos en la categoría de "residuos voluminosos" (artículo 5 PDS)– responde a la finalidad de evitar el transporte de los residuos, al ubicar en el territorio balear las instalaciones oportunas, de acuerdo con el principio de proximidad, y al configurar la gestión de estos residuos como un servicio público insular, de manera que sobre el transportista recaiga la obligación de entregar los residuos en las plantas de tratamiento gestionadas por el Consell de Mallorca.

Cuando finalmente el Tribunal se pronuncia sobre el asunto, declara que las limitaciones al traslado de residuos que se imponen al SIG no se desprenden de la legislación de residuos ni tampoco del Plan mencionado. También afirma que cualquier limitación que pudiera derivarse del mismo debe interpretarse en el sentido de que el tratamiento de los RAEE en la Isla de Mallorca sólo puede corresponder al concesionario contratado por

el Consell Insular, pero no que todo tratamiento de los residuos recogidos en Mallorca (y el resto de las Islas) deba realizarse por el mismo.

Asimismo el TSJ de Cantabria en sentencia de 12 de marzo de 2014, Sentencia núm. 92/2014 (JUR 108904) también se pronuncia en relación con el funcionamiento de un SIG. En la citada sentencia se enjuicia de hecho la conformidad o no a derecho de la autorización de la implantación del Sistema Integrado de Gestión de Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (SIG de RAEE) en la Comunidad Autónoma de Cantabria. La entidad recurrente, el propio SIG, considera que la autorización por ella solicitada y finalmente otorgada vulnera la regulación de las obligaciones de gestión y financiación previstas en el RD 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos. Específicamente considera ilegal cuando la autorización establece la prohibición de ubicar puntos de recogida voluntarios conforme a la red que esta entidad ha implantado a través de acuerdos de colaboración que ha celebrado con diferentes organizaciones.

Por su parte, la Administración se opone a que esta prohibición resulte ilegal. Su conformidad a derecho la basa en el art. 4.7 del RD 208/2005, que en este sentido dispone que la recogida y traslado de este tipo de residuos deber realizarse desde los distribuidores o desde las instalaciones municipales y, en el art. 8.3.d) del mismo RD 208/2005, que también establece como contenido mínimo de la solicitud de autorización de un SIG “la identificación de puntos de recogida”.

Como solución al conflicto el Tribunal termina por afirmar que no cabe prohibir los tratamientos voluntariamente propuestos por la asociación recurrente en su solicitud de autorización, “ya que el Art. 8.2.d) RD 208/2005, es de contenido mínimo y la asociación puede y tiene la posibilidad y no se le puede limitar, por no existir normativa al efecto, el que desarrolle una red logística amplia, garantizando un servicio universal”. Ahora bien, también reconoce que la recogida en estos puntos propuestos por el SIG debe ser financiada por él mismo, ya que no se trata de instalaciones municipales.

En la misma sentencia, siguiendo para ello la doctrina sentada por sentencias precedentes recaídas en asuntos similares de los que tuvieron conocimiento otros tribunales de justicia, se anula la obligación de financiar los costes derivados de la gestión de estos residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos antes de que entrara en funcionamiento el sistema privado de gestión. Pues aunque se reconoce que la legislación obliga a los particulares organizados en un SIG a cargar con los costes de

financiación, la misma no se puede imponer sin que el sistema haya desplegado su operatividad.

Por último, hay que tener en cuenta que la recurrente alega que el tenor literal de la autorización confunde el carácter no lucrativo de dicha entidad. Este, a su juicio, no puede impedir que el Sistema obtenga beneficios como resultado de la actividad que desarrolla como SIG de RAEE siempre y cuando los mismos sean reinvertidos o empleados en su actividad y no sean repartidos entre sus asociados. En relación a esta cuestión el tribunal se pronuncia y afirma que dichas referencias deben ser interpretadas de conformidad con la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de Asociación, y, por tanto, sin poner objeciones a dichos beneficios si luego se reinvierten.

E. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases

Con respecto al régimen de los SIG de envases cabe citar la STSJ de la Rioja de 11 de septiembre de 2014, (JUR 250142), Sentencia 211/2014, en la que también se impugna una renovación de autorización que se concede en esta Comunidad a un SIG, en este caso a ECOVIDRIO, Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio. El TSJ considera que la autorización que se solicita por parte de la recurrente, aunque tiene carácter temporal y ha de ser renovada de forma sucesiva, es del tipo de las autorizaciones de funcionamiento. Por ello sostiene que frente a las simples autorizaciones por operación, las cuales prolongan su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, las de funcionamiento hacen surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada. Con todo, el tribunal afirma que la concesión de dicha autorización y las sucesivas concesiones de renovaciones de la autorización, aunque tienen un contenido sustancialmente coincidente, son actos administrativos distintos, que presentan autonomía unos de otros, por lo que pueden ser impugnados autónomamente y de forma plena. En la sentencia además se especifica que la autorización del establecimiento de un Sistema Integrado de Gestión, SIG, sólo se puede supeditar al establecimiento de aquellas obligaciones a cargo del gestor que estén previstas en las normas de rango legal o reglamentario estatales o autonómicas, que regulan la materia. En atención a este criterio se consideran ilegales ciertas obligaciones que se establecen por la Administración en la resolución de la renovación de la autorización, tales como la obligación de financiar campañas de información a la población. Considera que éste no es un deber que se imponga normativamente sino que es una obligación que puede ser

asumida o no por los SIG de conformidad con lo que se acuerde en los correspondientes convenios de colaboración. Asimismo en esta sentencia se aclara que es posible declarar la suspensión o la revocación de la autorización si se detectan incumplimientos de las condiciones o de los requisitos establecidos en la autorización. Y que tales medidas no han de calificarse como una actuación de carácter sancionador, toda vez que la suspensión y la revocación de la autorización están contempladas en el artículo 44.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados como potestades distintas de la sancionadora.

5. INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

5.1. JURISPRUDENCIA A NIVEL EUROPEO

Durante 2014 se han producido varios pronunciamientos judiciales del TJUE en relación con los vertederos ilegales, uno en el ejercicio de una petición de decisión prejudicial; otros como consecuencia de los respectivos procedimientos de incumplimiento que se han seguido en esta materia contra dos Estados Miembros, concretamente contra Grecia e Italia.

A. El régimen de los antiguos vertederos puestos en funcionamiento antes de la incorporación de las Directivas sobre residuos

En la STJUE de 9 de abril de 2014, Caso Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve y Otros contra Région wallonne, C-225/13 –en contestación a una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE por el Conseil d'État de Bélgica relativa a la gestión de desechos y tecnologías no contaminantes–, se alude al ámbito del vertido de residuos, regulado en la Directiva 1999/31/CE modificada por la Directiva 2011/97/UE, para declarar que se permite que un vertedero autorizado o que ya está en funcionamiento en el momento de la transposición de esa Directiva por el Estado miembro, siga funcionando y obtenga nuevas autorizaciones aunque no figure en la lista de lugares previstos por el plan de gestión de residuos aprobado conforme al artículo 7.1, de la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos.

B. Incumplimiento de las Directivas de residuos al no haberse adoptado las medidas necesarias para sanear y clausurar vertederos ilegales

En relación con el incumplimiento por parte de los Estados Miembros de las Directivas de residuos nos encontramos con el caso de Grecia e Italia.

El primero de estos Estados ha sido condenado al pago de cuantiosas sanciones pecuniarias y se le han impuesto multas coercitivas, por STJUE de 2 de diciembre de 2014, C-378/13, debido a la existencia en su territorio de vertederos ilegales y no controlados. Tales prácticas resultan contrarios a lo dispuesto en la Directiva 75/442. El incumplimiento como tal ya fue declarado en la sentencia Comisión/Grecia el 6 de octubre de 2005, conforme a lo previsto en el art. 226 CE, (actualmente en el art. 258 TFUE), después de que se constara un incumplimiento de las obligaciones que le incumbían conforme a lo previsto en la referida Directiva. Durante el procedimiento ante la Comisión, Grecia no sólo no rebatió las imputaciones, sino que reconoció la existencia de 2180 vertederos ilegales en la fase del escrito de requerimiento y de 1458 vertederos ilegales en la fase del dictamen motivado. Es cierto que con el tiempo, concretamente a partir del año 2009, las autoridades griegas presentaron informes sucesivos relativos al progreso de los proyectos de gestión de residuos, de donde se deduciría que el número de los vertederos ilegales había disminuido, pero que un número importante de ellos seguían en funcionamiento (73) o no habían sido rehabilitados (292) en la fecha en que se remitió el último de dichos informes a la Comisión, antes de la interposición del recurso del que la citada sentencia trae causa.

Asimismo hay que reseñar en el último año la declaración judicial del incumplimiento de la República Italiana, recogida en la STJUE de 2 de diciembre de 2014, C-196/13. En ella se afirma que este Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia, C-135/05, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, 8 y 9 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo, del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, y del artículo 14, letras a) a c), de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos.

El incumplimiento que se le imputa responde, en síntesis, a que, a juicio de la Comisión queda probado que 218 emplazamientos situados en el territorio de 18 de las 20 regiones italianas no se ajustaban a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 de la Directiva 75/442. Entre ellos existían emplazamientos que funcionaban sin haber obtenido una autorización, contraviniendo el artículo 9 de esta Directiva. Además la Comisión consideró que 16 de esos 218 emplazamientos irregulares contenían residuos peligrosos

sin que en ellos se respetasen las exigencias del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 91/689. Además estimó que la República Italiana no había acreditado suficientemente que cinco de los vertederos existentes hubiera sido objeto de un plan de acondicionamiento o de una medida de cierre definitivo conforme al artículo 14 de la Directiva 1999/31. Asimismo no queda suficientemente acreditado por parte de Italia que las operaciones de saneamiento y/o de rehabilitación de esos emplazamientos, localizados en casi todas las regiones italianas, estuvieran ya iniciadas.

5.2 JURISPRUDENCIA NACIONAL RELATIVA A LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES PARA LA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

A. **La exigencia de que las autorizaciones concedidas a las infraestructuras de gestión de residuos resulten conformes con los previos planes urbanísticos y de ordenación territorial**

Esta es una cuestión que se toma en consideración en la **STSJ de Canarias de 22 de mayo de 2014 (JUR 198422)**. En ella se declara que la autorización ambiental integrada concedida a un proyecto no debe ser anulada aunque lo hubiese sido el plan general de ordenación urbana de dicho municipio. En concreto se trataba de una autorización concedida al proyecto denominado “Proyecto básico del complejo ambiental de tratamiento de residuos de los Morenos, isla de La Palma”. Por su parte, la anulación del Plan General de Ordenación urbana del municipio donde iba a ser instalada se llevó a cabo por la STS de 4 de enero de 2012. El motivo que lleva a esa anulación es que estamos en presencia de una infraestructura de carácter local, que está ordenada en el Plan Insular de Ordenación, y siendo éste de superior jerarquía se impone al plan municipal. Además también se tiene en cuenta que se había procedido a la anulación del plan, exclusivamente por motivos formales, por insuficiencia de su memoria económica. Sin embargo, en la misma sentencia se pone de manifiesto la existencia de un estudio de impacto ambiental desfasado, fechado en 2001, en relación con una infraestructura que se encuentra en proceso de autorización en 2010. Este extremo lleva al tribunal a admitir el recurso contra la autorización ambiental de la referida instalación de gestión de residuos, y a denunciar que es inconcebible la manga ancha con la que se trata a los proyectos promovidos por las Administraciones públicas.

No obstante, en ocasiones, se considera conforme con el ordenamiento jurídico el otorgamiento de autorizaciones de infraestructuras de gestión

de residuos aunque el planteamiento urbanístico no las prevea. Resulta ilustrativo de ello el caso del que conoce la STS de 5 de mayo de 2014, RJ 3714, en relación con la impugnación del acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia por el que se resuelve la concesión de autorización la ejecución de un proyecto de transferencia de residuos urbanos para Santiago de Compostela. El citado proyecto se había autorizado con base en el art. 198 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que regula el régimen jurídico aplicable a los usos del suelo que promuevan los órganos de las Administraciones públicas por razones de urgencia o excepcional interés público. Este tipo de usos y los proyectos asociados a los mismos se autorizan incluso cuando no sean conformes con el planeamiento urbanístico vigente, y su ejecución puede implicar por ello la modificación o revisión del planeamiento conforme a lo previsto en la referida ley. La singularidad del caso radica en que el Tribunal Supremo entiende que la excepcionalidad del proyecto justifica el incumplimiento de la legislación básica del Estado en cuanto al régimen de distancias mínimas de las actividades molestas, contenido en el art. 4 RAMINP (Decreto 2461/61, de 30 de noviembre), –vigente en aquel momento en la Comunidad gallega puesto que la Ley 3/1989 no desplazó la vigencia del RAMINP, que se mantuvo así en vigor y cuya derogación advino solamente después con la ulterior Ley 2/2006–. Así, entiende el Tribunal, que la excepcionalidad se fundamenta tanto en la propia memoria del proyecto, como en los diversos informes obrantes en el expediente y, en último extremo, también en el texto mismo de la resolución por la que se ordena la ejecución del proyecto y su emplazamiento. Se considera asimismo que encuentra su respaldo específico en el estudio de impacto ambiental, tomado como referencia para la ulterior declaración de impacto ambiental (Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de 13 de enero de 2005, publicada el 17 de febrero siguiente).

B. Necesidad de notificación a los titulares de la instalación cuya autorización integrada resulta impugnada

En relación con los procesos de anulación de Autorizaciones ambientales integradas relativas a plantas de reciclaje de residuos destaca la STS de 3 de julio de 2014, (RJ 3668). En ella se sigue constante jurisprudencia del TS y del TC, para proceder a anular la Sentencia del TSJ que se recurre, en la medida que en el procedimiento contencioso-administrativo que tuvo lugar ante aquel tribunal se verifica que no fueron emplazadas personalmente al proceso las propietarias de una instalación de granja de vacuno de leche y planta de biometanización de residuos orgánicos, titulares,

asimismo, de la autorización ambiental integrada habilitante para el desarrollo de tal actividad. En la sentencia se argumenta que la falta de emplazamiento les ha causado indefensión, –pues no bastaría con la mera sospecha, incluso fundada, de que tuvieron conocimiento extraprocésal del litigio–. Para excluir la indefensión habría sido necesaria, según la STS citada, una cumplida acreditación de ese conocimiento extraprocésal.

6. TRIBUTOS EN MATERIA DE RESIDUOS

6.1. CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO AUTONÓMICO SOBRE ELIMINACIÓN EN VERTEDERO

Resultan de especial interés varias sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos en las que se dilucida la constitucionalidad y legalidad de la creación de un nuevo impuesto autonómico. En todos los casos se trata de un impuesto creado por la legislación autonómica cuyo fin es fomentar el reciclado (aplicar un proceso sobre un material para que pueda volver a utilizarse) y la valorización (todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente) de los residuos, así como la disminución del impacto sobre el medio ambiente derivado de su eliminación en vertedero. En ellas se tiene en cuenta que sobre cuestiones similares ya se había venido pronunciado en los últimos años el Tribunal Constitucional (una de las últimas referidas en este sentido es la STC 60/2013, de 13 de marzo, en la que se resume toda la abundante doctrina sentada con anterioridad). Esta doctrina jurisprudencial constitucional afecta a las competencias y capacidades tributarias de las Comunidades Autónomas, a la diferenciación entre materia imponible, hechos imponibles y doble imposición, a la concurrencia con competencias tributarias de las Corporaciones Locales, e incluso del propio Estado.

En el caso de la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 25 de septiembre, (JR 1652), se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Orden HAC/108/2012, de 5 marzo, de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba el modelo de autoliquidación del Impuesto sobre Eliminación de Residuos en Vertederos, sus normas de gestión y se regula su repercusión.

La recurrente pretendía que se declarase la nulidad de dicha Orden al considerar que la misma incurría en infracción del ordenamiento jurídico por inobservancia del procedimiento legalmente previsto para su

adopción. En relación a esta cuestión, se alega específicamente la infracción del artículo 4.1 de la Ley 1/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en el que se dice que el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Administración en determinados asuntos y en concreto, conforme al apartado d), en la elaboración de “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”. A este respecto el TSJ declara que la Orden impugnada no constituye una disposición dictada en ejecución de las leyes, sino que es una disposición que tiene una naturaleza organizativa y de gestión del impuesto, y es consecuencia de la propia potestad de autoorganización y por ello no le alcanza la exigencia del referido artículo 4.1.d). Así lo estima con base en el artículo 37 de la Ley 1/2012 de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que prevé la necesidad de estas órdenes (diferenciándolas de las normas de ejecución). Para ello también recuerda que en el ámbito tributario son frecuentes y constantes estas habilitaciones que hace la ley para que sean los órganos administrativos los que establezcan la forma de gestionar los distintos tributos y que el Tribunal Supremo ha diferenciado también lo que son las disposiciones reglamentarias de ejecución de las leyes de las que son puramente organizativas a efectos de exigir el dictamen del órgano consultivo correspondiente. Considera además en este punto que ello es coherente con el principio de eficiencia que debe regir la actuación administrativa en la medida en que mediante órdenes como la impugnada, dictadas tras un procedimiento administrativo más ágil y rápido que el exigido para las disposiciones reglamentarias de ejecución, la gestión del impuesto puede adaptarse a cada momento y circunstancia.

Asimismo en el caso del que conoce la referida sentencia del TSJ de Castilla y León de 25 de septiembre de 2014 se solicitó del Tribunal que plantease la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que es la ley que crea el referido impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos, que se configura también como un impuesto extrafiscal. Su objetivo es fomentar el reciclado gravando el daño ambiental provocado por la eliminación de residuos en vertederos, con independencia de quien los gestione. La recaudación de este impuesto se destina a financiar gastos de carácter medioambiental en colaboración con las entidades locales.

En este sentido se pone de relieve que el art. 6 de la LOFCA, modificado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que ya estaba vigente cuando se dictó la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Castilla y León, prevé limitaciones a los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas

pero al mismo tiempo supone una mayor amplitud en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al establecer que no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado (art. 6.2) ni sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales, pero sí sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. También afirma que en todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro. A este respecto el Tribunal entiende que no se grava la recogida de los residuos, ni su tratamiento, sino el daño ambiental derivado de su depósito y por eso el artículo 27 de la ley en cuestión dispone que el hecho imponible es la entrega o depósito de residuos para su eliminación en vertederos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tanto gestionados por entidades locales como no gestionados por las mismas. Siendo esto así, no hay duda de que el impuesto versa sobre una materia que sí es competencia de la Comunidad Autónoma, como es la protección del medio ambiente (artículo 71.1.7º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la redacción dada por Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre). Además considera que no es una objeción para la validez de la creación de dicho impuesto el hecho de que los municipios, a tenor del art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deban prestar el servicio de recogida de residuos y, además, en los de más de 5.000 habitantes, el de tratamiento de residuos, por los que pueden establecer la tasa correspondiente (art. 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). La razón de esto último es que, a su juicio, el hecho imponible que se grava con el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos es diferente al de la citada tasa.

Para interpretar el alcance del artículo 6 de la LOFCA, la STSJ de Castilla León de 25 de septiembre de 2014 se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional, dictada a este respecto, STC 122/2012, de 5 de junio, y también a la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2014 (casación 561/2013) que igualmente desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Asturias de 8 de enero de 2013. Esta sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la Resolución del Consejero de Economía y Hacienda del Principado de Asturias, que aprobó el modelo de declaración del impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, en relación con la cual los recurrentes también querían suscitar la cuestión

de inconstitucionalidad. Conforme a esta doctrina jurisprudencial el art. 6 de la LOFCA no tiene por objeto impedir que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por otros tributos, sino que prohíbe, en sus propios términos, la duplicidad de hechos impositivos, estrictamente, es decir, que “la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base”.

Se enjuicia también un supuesto similar en el caso de la STSJ de Valencia de 13 de junio de 2014 (JR 1673), cuando se resuelve el recurso contra la Orden 13/2012, de 26 de diciembre, del Conseller de Hacienda y Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación y el documento de repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero, dictada con base en el artículo 155 de la Ley valenciana 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Esta Ley valenciana 10/2010 asimismo creó, como tributo propio, el Impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos (IERV). Y al igual que en el caso anterior, y por las mismas razones –también con fundamento en la doctrina jurisprudencial del TC– se desestima la solicitud del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Pero en este caso el TSJ entiende que en la tramitación de la Orden litigiosa se ha vulnerado de forma grave el procedimiento legalmente establecido para su aprobación pues, al margen de un informe de la Directora General de Tributos de fecha 14-12-2012 justificativo de la necesidad del proyecto de Orden, apenas se ha cumplido ningún mandato legal. Según consta en el expediente no se ha dado trámite de información pública ni consultado a los posibles interesados (apartado c) del artículo 43 Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano), ni presentado memoria económica o, en su caso, la innecesariedad de la misma debidamente justificada (apartado a) del artículo 43). Pero, a juicio de la sentencia, lo más grave ha sido incumplir el artículo 43.1-f) de la Ley 5/1983, en relación al artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana, de los que se deriva que toda Orden o proyecto de reglamento o disposición general que se dicte en ejecución de una ley deberá conllevar el preceptivo dictamen del Consell Jurídic Consultiu (CJC), sin excepción de ningún tipo y sin la trivialización que supone justificar su ausencia aduciendo que se trata de un mero reglamento instrumental sin valor normativo. En definitiva, el TSJ considera que se trata de una disposición reglamentaria que se dicta en ejecución de una ley valenciana.

Por último, en el supuesto del que conoce la STSJ de la Rioja de 6 de mayo de 2014 (JUR 169070) es objeto de impugnación la Orden 8/2013, de 25 de marzo de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se regulan la repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y los requisitos de pesaje, y se aprueban el documento de repercusión y el modelo de autoliquidación. En este caso el recurso también se pronuncia tanto sobre la posible nulidad de la orden impugnada y sobre el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la Ley 7/2012 reguladores del Impuesto sobre Eliminación de Residuos en Vertederos. El Tribunal de la Rioja, como luego haría el de Castilla y León en la STSJ de 25 de septiembre citada, también se basa en la STS de fecha 17 de febrero de 2014 y en la STC 122/2012, para desestimar el recurso.

6.2. ACTIVIDADES DE RECOGIDA DE RESIDUOS SOMETIDAS A PRECIOS PÚBLICOS Y NO A TASAS

En relación con la distinción entre precio público y tasa el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4, de Barcelona, en Sentencia de 10 de septiembre de 2014, estima que es un precio público la naturaleza de la contraprestación que se satisface por la recogida de residuos comerciales, al tratarse de un servicio susceptible de ser prestado por entidades privadas. La base legal en la que se ampara dicho pronunciamiento es la del Texto Refundido de la Ley catalana Reguladora de los Residuos aprobado por Decreto legislativo autonómico 1/2009, de 21 de julio, que recoge en el art. 54 la obligación de gestionar los residuos comerciales por parte del titular de una actividad, sin que se prevea que esa gestión deba realizarse necesariamente por una entidad pública. En este sentido se hace mención también de una sentencia del TSJ que se halla en la misma línea argumental, la STSJ de Catalunya, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª de fecha 26 de julio de 20097 (*sic*), rec. 95/2006.

7. SANCIONES EN MATERIA DE RESIDUOS

En relación a las sanciones impuestas en materia de gestión de residuos tóxicos y peligrosos destaca la STSJ de 30 de enero de 2014 (JUR 67125), en la que se enjuicia la legalidad de varias sanciones impuestas al amparo del art. 34.3 a) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. En ella se declara la infracción del principio de proporcionalidad debido a la falta de motivación en la fijación de la cuantía de la sanción. Ello es debido a que se incrementó de forma considerable la cuantía de la sanción en relación con la propuesta

en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador sin que la Administración diera expresamente ninguna explicación al respecto.

8. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA MORENO, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*. Aranzadi, 2014.

BOLAÑO PIÑEIRO, M^a. C., “La aplicación retroactiva de las leyes 22/2011 y 1/2005, en referencia a la obligación de recuperar los suelos declarados contaminados o alterados en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, (2014), núm. 28, pp. 223-249.

MATTERI, A., “Autorregulación y el nuevo rol de la Administración pública en la gestión integral de los residuos”, *Medio ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho ambiental*, (2014), núm. 26-27.

SILVA GRACIANI, F., BONORA VIDRIH FERREIRA, L., “Resíduos de medicamentos: impacto ambiental e regulação”, *Medio ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho ambiental*, (2014), núm. 26-27.