

INFORME LGUM 4/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTRA OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/24011 Gestión de residuos. Andalucía y La Rioja)

Ref. LGUM/28/04/24

1. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de febrero de 2024 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM), escrito presentado por una asociación representativa de los operadores de gestión de residuos peligrosos e industriales, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en el ámbito del traslado de residuos destinados a eliminación. Dicha información fue completada, a requerimiento de la SECUM, el 19 de febrero de 2024, fecha en la que se da inicio al presente procedimiento.

El 19 de febrero de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la solicitud y de toda la información que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, formule las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM.

En particular, del análisis llevado a cabo por este PUC de la documentación suministrada por la entidad interesada se desprende que, según el escrito de información presentado, las comunidades autónomas de Andalucía y La Rioja *“han aprobado normas que limitan con carácter general los traslados de residuos destinados a eliminación en vertedero de determinados residuos procedentes de otras comunidades autónomas”*. El literal de las disposiciones afectadas es el siguiente:

- Nueva disposición adicional séptima del Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía (incluida por la disposición adicional quinta de la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía), por la cual se limita el acceso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de determinados residuos peligrosos para su eliminación en Andalucía.
- Apartado 15.9.2 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016/2026, actualizado mediante el Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, por la que establece una distancia máxima de 50 km a vertedero para admitir la entrada de residuos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La entidad informante sostiene que las limitaciones establecidas en las normas transcritas son limitaciones con carácter general que constituyen una restricción desproporcionada de la libre circulación de mercancías y que, por tanto, tales normas autonómicas son contrarias a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad establecidos en la LGUM y a la jurisprudencia existente en la materia.

2. CONTEXTO NORMATIVO

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa de aplicación.



FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 1/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2.1. A nivel europeo

En primer lugar, se ha de mencionar la [Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 19 de noviembre, sobre residuos y por la que se derogan determinadas directivas. En su artículo 17, relativo al control de residuos peligrosos, establece la obligación, para los Estados miembros, de adoptar medidas para garantizar el control y trazabilidad de los residuos peligrosos, desde su producción hasta su destino final.

Por otro lado, el [Reglamento \(CE\) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 14 de junio, relativo a los traslados de residuos, en su artículo 33 obliga a cada Estado miembro a establecer un régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de residuos realizados exclusivamente dentro de su jurisdicción. Este régimen deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar la coherencia con el régimen comunitario establecido por los títulos II y VII del Reglamento comunitario. Estos títulos regulan, respectivamente, los traslados en el interior de la comunidad con o sin tránsito por terceros países y las disposiciones adicionales relativas a la protección del medio ambiente, a las inspecciones de establecimientos y empresas, así como a las infracciones y sanciones.

A su vez, el artículo 11 del citado reglamento comunitario regula las objeciones a los traslados de residuos destinados a la eliminación. Según su apartado 1 *“las autoridades competentes de destino y expedición podrán [...] formular objeciones motivadas”* por algunos de los motivos expresados, entre los que se incluyen *“que el traslado o la eliminación previstos no se ajustarían a las medidas de prohibición general o parcial de traslados de residuos o de objeción sistemática a los mismos adoptadas para aplicar los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia a escala comunitaria y nacional [...]”* (apartado a)) y *“que el traslado o la eliminación previstos no se ajustarían a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud con las acciones que tienen lugar en dicho país”* (apartado b)).

Por último, es importante resaltar que en la actualidad está en proceso de revisión el citado Reglamento de traslado de residuos¹ con el objetivo de reducir los traslados de residuos ilícitos fuera de la Unión Europea (UE), actualizar los procedimientos de traslado para reflejar los objetivos de la economía circular y mejorar el control del cumplimiento. Así, establece procedimientos y regímenes de control para asegurar que los traslados internacionales de residuos no supongan una amenaza ni para la salud humana ni para el medio ambiente y para promover el uso de los residuos como recurso en una economía circular dentro de la UE.

En concreto, en el ámbito de los traslados de residuos en el interior de la UE, entre las medidas propuestas figuran, entre otras, las siguientes:

- la prohibición explícita de trasladar cualquier residuo destinado a su eliminación dentro de la UE, excepto si está autorizado con arreglo a las estrictas condiciones del procedimiento de notificación y autorización previa por escrito y en casos muy justificados;

¹ Véanse comunicados de prensa sobre la propuesta legislativa disponibles en:
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/17/waste-shipments-council-and-parliament-reach-agreement-on-more-efficient-and-updated-rules/>
<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230113IPR66627/traslado-de-residuos-el-parlamento-quiere-imponer-reglas-mas-estrictas-en-la-ue>

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 2/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- procedimientos menos estrictos para los traslados de residuos destinados a operaciones de valorización incluidos en la denominada «lista verde».

Además, se introduce requisitos para que los Estados miembros aseguren la eficacia del control del cumplimiento del Reglamento, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación eficaces a escala nacional y entre Estados miembros por medio del intercambio de información pertinente y de buenas prácticas, con el fin de prevenir y detectar los traslados ilícitos.

2.2. Normativa estatal

En cuanto a la normativa estatal se refiere, el artículo 149.1 de la Constitución española incluye entre las competencias exclusivas del Estado, las “bases y coordinación de la actividad económica” (apartado 13), los “[...] transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma [...]” (apartado 21) y la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (apartado 23).

El primer referente normativo a nivel estatal que cabe mencionar es la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#) (en adelante, Ley 7/2022). Según su artículo 1.a), se aplica “todo tipo de residuos, teniendo en cuenta las exclusiones recogidas en los apartado 2, 3 y 4” del precitado artículo.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.1 de esta norma:

“La identificación y clasificación de los residuos se hará de conformidad con la lista establecida en la Decisión 2014/955/UE de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014, por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, conforme a la normativa específica que se apruebe, para incluir nuevos códigos o desagregar los anteriores, cuando sea necesario por su peculiar composición o peligrosidad. Cuando se indique la codificación de un residuo como peligroso, dicha codificación será vinculante. La inclusión de una sustancia u objeto en la lista no significará que deba considerarse residuo en todas las circunstancias”.

El artículo 7 hace referencia a la protección de la salud humana y el medio ambiente. Según su apartado 1, “Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente [...]”.

Los principios de autosuficiencia y proximidad se encuentran regulados en el artículo 9 de la Ley 7/2022 en los siguientes términos:

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

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

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

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 3/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El artículo 12 regula las competencias que corresponden en esta materia a las diferentes administraciones públicas.

Por su parte, en el artículo 13 se contempla la existencia de una Comisión de Coordinación, como órgano colegiado de cooperación técnica, de colaboración y coordinación entre las administraciones públicas competentes en materia de residuos, adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, así como las funciones atribuidas a dicho órgano.

A su vez, el artículo 31 regula el régimen de los traslados de residuos en el interior del territorio del Estado en los siguientes términos:

“1. Se entiende por traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, a los efectos de esta ley, el transporte de residuos para su valorización o eliminación.

Los traslados de residuos en el interior del Estado se registrarán por lo dispuesto en esta ley, en especial en lo que se refiere a la vigilancia, inspección, control y régimen sancionador. Reglamentariamente, se regularán los traslados en el interior del territorio del Estado, conforme a lo previsto en este artículo.

Los traslados de residuos se efectuarán teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.

2. Todo traslado de residuos deberá ir acompañado de un documento de identificación, a los efectos de seguimiento y control.

3. Los operadores de traslados deberán presentar una notificación previa a la autoridad competente de la comunidad autónoma de origen, que la remitirá a la autoridad competente de la comunidad autónoma de destino siguiendo el procedimiento reglamentariamente establecido, en los casos siguientes:

a) los traslados de residuos, peligrosos y no peligrosos, destinados a eliminación y

b) los traslados de residuos peligrosos, de residuos domésticos mezclados identificados con el código LER 200301, y los que reglamentariamente se determinen, destinados a valorización.

Las notificaciones podrán ser generales con la duración temporal que se determine reglamentariamente o podrán referirse a traslados concretos.

A los efectos de la ley, se entenderá por operador del traslado el definido como notificante en el artículo 2.15 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006.

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

[...]

6. [...] Los plazos indicados en los apartados 4 y 5 podrán reducirse a dos días en los supuestos de traslados urgentes motivados por razones de fuerza mayor, accidentes u otras situaciones de emergencia.

[...]

8. Los apartados 4 y 5 no serán de aplicación a los residuos sujetos a los requisitos de información general contemplados en los artículos 3.2 y 3.4 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 4/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



9. Los residuos que se trasladen de una comunidad autónoma a otra para su tratamiento, se computarán en la comunidad autónoma de origen, a los efectos del cumplimiento de los objetivos contenidos en su plan autonómico de gestión de residuos.

10. Las decisiones que adopten las comunidades autónomas en aplicación de los apartados 4 y 5 serán motivadas, se notificarán a la Comisión de Coordinación en materia de residuos y no podrán ser contrarias al Plan estatal marco de gestión de residuos.

11. El régimen de vigilancia y control del traslado de residuos que apliquen las comunidades autónomas en el interior de su territorio, deberá tener en cuenta la coherencia con lo establecido en este artículo, en particular, en lo que respecta al documento de identificación y a la notificación previa, así como al contrato de tratamiento de residuos”.

Como norma de desarrollo de la legislación estatal de residuos, se aprobó el [Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado](#) (en lo sucesivo, Real Decreto 553/2020), que reconoce en su parte expositiva la necesidad de mantener la unidad de mercado en el traslado de residuos dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente en los siguientes términos:

“[...] la necesidad de mantener la unidad de mercado dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente, y de respetar el principio de la libre circulación de mercancías –si bien muy matizado cuando se trata de residuos y especialmente si son peligrosos– aconseja la adopción de criterios comunes, aplicables a todos los traslados que se realicen en el territorio del Estado; criterios que han sido demandados en numerosas ocasiones por las propias comunidades autónomas, que ostentan la competencia sobre la vigilancia y control de los movimientos de residuos en su territorio”.

Según el artículo 1.2, se acota el ámbito de aplicación de esta norma a los traslados de residuos entre comunidades autónomas para su valorización o eliminación, incluidos los traslados que se producen a instalaciones que realizan operaciones de tratamiento intermedio y de almacenamiento.

Conforme a lo establecido en el artículo 3.2.a) del citado Real Decreto, se encuentran sometidos al requisito de notificación previa al traslado: “a) Los traslados de residuos, peligrosos y no peligrosos, destinados a eliminación”. Y, en el artículo 9.2 se establece que:

“La autoridad competente de la comunidad autónoma podrá oponerse a los traslados de residuos destinados a eliminación cuando:

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

b) El traslado o la eliminación previstos no se ajusten a lo dispuesto [...] relativo al principio de autosuficiencia y proximidad, y [...] sobre planes y programas de gestión de residuos, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de contar con instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos porque:

1.º La instalación de la red integrada estatal de instalaciones de eliminación, prevista en el artículo 9 de la Ley 22/2011, de 28 de julio [en la actualidad: artículo 9 de la Ley 7/2022], no sea la más próxima al lugar donde se generó el residuo.

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

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

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 5/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En ese mismo artículo, apartados 3 y 4, se establecen los supuestos en los que la autoridad competente de la comunidad autónoma podrá oponerse a los traslados de residuos, en los siguientes términos:

“3. La autoridad competente de la comunidad autónoma podrá oponerse a los traslados de residuos destinados a valorización de los indicados en el artículo 3.2.b), cuando:

a) El traslado o la valorización previstos no se ajusten a lo dispuesto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, en particular a su artículo 7 sobre protección de la salud humana y el medio ambiente, al artículo 8 sobre jerarquía de residuos, al artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos, y al artículo 27 sobre autorización de las operaciones de valorización de los residuos.

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

c) Los residuos en cuestión no sean tratados de acuerdo con los planes de gestión de residuos elaborados en virtud del artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos de la Ley 22/2011, de 28 de julio, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de valorización o reciclado en la legislación comunitaria y nacional.

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

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

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

4. Cuando se produzcan traslados de residuos a instalaciones que realizan operaciones de tratamiento intermedio (D13, D14 y R12) o de almacenamiento (D15 o R13), los órganos competentes de las comunidades autónomas de origen y destino valorarán su posible oposición al traslado por los motivos recogidos en los apartados 2 y 3 en relación con las operaciones e instalaciones de tratamiento intermedio o de almacenamiento, así como en relación con las operaciones e instalaciones de tratamiento posteriores.”

Adicionalmente, en el apartado 5 de ese mismo artículo 9 se determina que *“Las decisiones que adopten las comunidades autónomas en aplicación de los apartados 2 y 3 serán motivadas, notificadas a la Comisión de coordinación en materia de residuos y no podrán ser contrarias al Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015. La Comisión de coordinación en materia de residuos prestará especial atención a una interpretación y aplicación coherentes en todo el territorio nacional de los motivos de oposición al traslado y propondrá, en su caso, la adopción de acuerdos que garanticen este objetivo.”*

Junto a las normas estatales antes citadas, cabe hacer mención a la existencia de un [Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos \(PEMAR\) 2016-2022](#), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015², en cuyo punto *“4. Descripción general de la situación actual de la gestión de los residuos y consideraciones generales”*, se indica que:

“En relación con los traslados de residuos entre comunidades autónomas, pueden existir posibles efectos frontera que pueden derivar en ineficiencias, competencia desleal debido a costes totales de gestión de residuos más altos o más bajos según el caso, en función por ejemplo la existencia o no de impuestos al vertido. En este

² Es preciso indicar que actualmente está en proceso de aprobación el Plan Estatal marco de Gestión de Residuos 2023.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 6/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sentido la Comisión europea recomienda realizar un seguimiento de los movimientos de residuos entre Comunidades Autónomas para evaluar la eficiencia en la gestión de residuos o las distorsiones del mercado derivadas del coste de gestión.

[...] La coordinación de las diferentes administraciones con competencia en materia de residuos se ha reforzado mediante la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos, en la que participan miembros de la Administración del Estado, las CCAA y las entidades locales. En el seno de esta Comisión, mediante diferentes grupos de trabajo, se están abordando temas de especial relevancia como la estandarización de la información, la valorización de la materia orgánica, las garantías financieras y el enfoque y aplicación de los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuos [...].

A continuación, el punto “5. Estructura de los planes autonómicos y contribución al cumplimiento de los objetivos” del PEMAR 2016-2022 establece que “Los planes autonómicos de gestión contendrán un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como una exposición de las medidas para facilitar la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos, estableciendo objetivos establecidos en esta Ley, en las demás normas en materia de residuos y en otras normas ambientales”.

2.3. Normativa autonómica

Para el análisis de las cuestiones planteadas en el presente expediente, es preciso tener en cuenta la normativa sectorial existente en las comunidades autónomas de Andalucía y de la Rioja.

2.3.1. Normativa de Andalucía

Cabe partir de lo previsto en el artículo 149.1.23º de la Constitución española y en los artículos 57.1.g) y 57.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencia exclusiva en materia de prevención ambiental y competencia compartida en materia de medio ambiente en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental, del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y de la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía.

Sobre la base de estas competencias, fue aprobada la [Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental](#), en cuyo artículo 96.2 se define la eliminación de residuos como “*Todo procedimiento dirigido, bien al vertido de los residuos o bien a su destrucción, total o parcial, realizado sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente*”.

Por su parte, el artículo 97, que regula el tratamiento de los residuos, hace referencia en su apartado b), al traslado de residuos peligrosos en la Comunidad Autónoma de Andalucía al especificar que “*será objeto de comunicación a la Consejería competente en materia de medio ambiente, a efectos de seguimiento y control*”. A su vez, el apartado c) establece que “*El traslado de residuos peligrosos fuera de Andalucía estará sometido a autorización expresa de la Consejería en materia de medio ambiente, para cuyo otorgamiento se tendrán en cuenta los principios de precaución, proximidad y eficacia, así como los objetivos marcados en el instrumento de planificación autonómica para este tipo de residuos*”.

El artículo 98.1 regula las competencias en materia de residuos que le corresponden a la consejería competente en materia de medio ambiente, entre los que se incluye “*La autorización del traslado de residuos peligrosos a otras Comunidades Autónomas, así como autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea y la inspección y sanción derivada de los citados regímenes de traslados*” (apartado g)) y “*La autorización de la eliminación directa de residuos peligrosos en vertedero*” (apartado h)).

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 7/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



También cabe citar la regulación establecida en el [Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía](#) (en adelante, Decreto 73/2012).

El artículo 4.1) de dicha norma divide a los residuos en peligrosos y no peligrosos, según su naturaleza. El Catálogo de Residuos de Andalucía se encuentra regulado en su artículo 7 y debe cumplir con los tratamientos finales obligatorios de valorización y eliminación establecidos para cada categoría de residuos en la Lista Europea de Residuos de la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero.

El artículo 8 regula las competencias en materias de residuos, en el mismo sentido del artículo 98 de la Ley 7/2007. Este Decreto regula la producción de residuos peligrosos en los artículos 10 a 16.

En el artículo 52 del citado Decreto 73/2012 se dispone:

“Los planes económicos de gestión de residuos previstos en el artículo 54 contemplarán el desarrollo en Andalucía de una red integrada y adecuada de instalaciones de valorización y eliminación de residuos que:

[...] b) Esté concebida de manera que permita a la Comunidad Autónoma en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos [...].

c) Permita la eliminación de los residuos [...] en las instalaciones más próximas que dispongan de las tecnologías y métodos más adecuados para asegurar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud pública.

d) Permita el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planificación autonómica en materia de residuos.

e) Minimice los riesgos ambientales y para la salud de las personas asociados a las operaciones en materia de residuos”.

Para finalizar con los preceptos establecidos en el mencionado Decreto, hay que citar el artículo 130, en el que se limita la entrada directa de residuos peligrosos procedentes de fuera de Andalucía en vertederos de residuos peligrosos, en los siguientes términos:

“1. La entrada en Andalucía de residuos peligrosos procedentes de otras comunidades autónomas u otros países destinados a su eliminación directa en vertederos de residuos peligrosos ubicados en esta Comunidad Autónoma quedará limitada a una cantidad que no podrá superar, para cada instalación, lo previsto en la planificación autonómica o la cantidad que se determine en la correspondiente autorización, en caso de nuevas instalaciones.

A efectos de la limitación, el origen del residuo será siempre el del lugar de producción, independientemente de los almacenamientos temporales y operaciones intermedias entre personas o entidades gestoras a las que se puedan ver sometidos dichos residuos”.

Otra norma autonómica de Andalucía a tener en cuenta en la [Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía](#), cuyo objeto, según su artículo 1.1, es *“la regulación de una serie de medidas con el fin de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomente el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos”.*

El contenido de su disposición final quinta, por la que se modifica el Decreto 73/2012, es el objeto del presente procedimiento de información, al añadir una Disposición adicional séptima con el siguiente literal:

“Con base en el principio de autosuficiencia, recogido en el artículo 8 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, a los efectos previstos en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, y en la

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 8/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



normativa sobre el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, con carácter general, se prohíbe la entrada de residuos peligrosos no reactivos estables o provenientes de un proceso de estabilización procedentes de fuera de Andalucía para los cuales la Comunidad Autónoma de Andalucía es competente para autorizar en el marco de lo regulado en el artículo 12.4.d) de la Ley 7/2002, de 8 de abril, cuando el destino final sea el depósito en cualquier tipo de vertedero ubicado en Andalucía, sean sometidos o no a operaciones de tratamiento previo.

Con carácter excepcional se podrán autorizar de forma motivada traslados de los residuos indicados anteriormente con base en el principio de solidaridad interterritorial definido en el artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

El punto 2 de esta Disposición adicional quinta añade también una Disposición transitoria undécima al precitado Decreto 73/2012:

“Disposición transitoria undécima. Entrada en vigor de la aplicación del principio de autosuficiencia a residuos peligrosos procedentes de la fuera de Andalucía.

La prohibición de entrada de residuos que se recoge en la disposición adicional séptima de este Decreto no resultará de aplicación a aquellos traslados de residuos a la Comunidad Autónoma de Andalucía que tengan notificación de traslado presentada o autorización en el marco de un traslado transfronterizo de residuos vigente o en tramitación en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley”.

Por último, en Andalucía, en atención a la normativa existente, es de aplicación el [Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia un Economía Circular en el Horizonte 2030](#). En su apartado 1.3 se establece su ámbito de aplicación. Dentro él se indica “[...] el Plan [...] contempla a los residuos generados y gestionados en la Comunidad Autónoma, así como a los procedentes de otras regiones, pero gestionados en las instalaciones ubicadas en la región andaluza, con la excepción de los residuos recogidos [...]” en la normativa estatal.

Por otra parte, el punto 4 está dedicado a los principios rectores que se siguen en el Plan, entre los que se encuentra el principio de autosuficiencia y proximidad, indicándose en ese caso:

“De acuerdo con la Ley 22/2011, se colaborará con el Ministerio competente para establecer una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados, incluso cuando la recogida también abarque residuos similares procedentes de otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles.

Esta red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos anteriormente mencionados en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública”.

A su vez, según se indica en el punto “6.1.2.2 Gestión de residuos peligrosos”, “[...] la red de infraestructuras de gestión ha permitido a Andalucía no sólo asumir la gestión de su propia producción sino también tratar residuos procedentes de otras comunidades autónomas e incluso de otros países, adquiriendo de esta forma el sector de la gestión de residuos un importante papel en la economía andaluza [...]”.

Para finalizar, el programa de gestión desarrollado para residuos peligrosos, según el Plan, “pretende optimizar la gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Autónoma, reduciendo la limitación de las entradas procedentes de fuera de Andalucía con destino a eliminación directa en vertedero de residuos peligrosos al 50% del promedio de las entradas directas (D5) que han admitido las instalaciones andaluzas en los últimos cinco años (periodo 2005/2010) [...]”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 9/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2.3.2. Normativa de La Rioja

Por lo que se refiere a la normativa aplicable en la Comunidad Autónoma de La Rioja, hay que destacar, en primer lugar, que según el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, en materia básica del Estado le corresponde a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente (apartado 1).

En el ejercicio de estas competencias, fue aprobada la [Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de La Rioja](#), cuyo objeto, según su artículo 1, es el de “establecer el marco normativo para la protección, gestión, conservación, restauración y prevención del medio ambiente”.

Para ello, entre sus fines, definidos en su artículo 2, se encuentra los de “Alcanzar el máximo nivel de protección del medio ambiente en su conjunto para garantizar la calidad de vida mediante la utilización de mecanismos eficaces que permitan prevenir, minimizar, controlar, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos de los proyectos y actividades sobre el medio ambiente y, en concreto, evitar, reducir y controlar la generación de residuos y las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo” (apartado a), “[...] desarrollar instrumentos de actuación que permitan internalizar los costes de prevención, control y corrección de los impactos ambientales” (apartado f) y “Establecer mecanismos eficaces de control y seguimiento del cumplimiento de la normativa ambiental y determinar un sistema disciplinario que contribuya a asegurar el cumplimiento de las obligaciones vigentes en materia de medio ambiente” (apartado g).

Según el artículo 25.1 “Como instrumentos de desarrollo y ejecución de la política en materia de medio ambiente, la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobará planes dirigidos a la gestión, protección, conservación y restauración del medio ambiente en su ámbito territorial. Su aplicación abarcará aquellos ámbitos susceptibles de un tratamiento unitario”. Entre las finalidades de estos planes ambientales, el apartado c) incluye la de “Favorecer la reducción, recuperación o tratamiento correcto desde el punto de vista ambiental de residuos”. El apartado 3 de este artículo regula que “Estos instrumentos respetarán, en todo caso, los planes que la Administración del Estado haya aprobado en el ejercicio de sus competencias, con los que deberán coordinarse”.

En este sentido, fue aprobado el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026, que como consecuencia de los cambios acaecidos en la nueva normativa europea y su transposición al derecho nacional en materia de gestión de residuos, ha sido modificado tras la aprobación del [Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026](#). Según el punto 1.5.3, sobre el Principio de autosuficiencia y proximidad:

“Con carácter general los residuos deberán ser tratados siempre de acuerdo con los principios de autosuficiencia y proximidad en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación.

Los principios de autosuficiencia y proximidad vienen recogidos en el artículo 9 de la Ley.

Se dará preferencia a que los residuos se traten dentro de la propia Comunidad y cuando no sea posible el tratamiento dentro de la Comunidad, deberán ser tratados en instalaciones debidamente autorizadas de las comunidades autónomas próximas.

Los residuos destinados a la eliminación [...] deberán eliminarse [...] en el territorio de la comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello”.

El punto 1.7 hace referencia a las competencias administrativas de las distintas administraciones públicas. Con respecto a las competencias de la Administración General del Estado se transcriben las que se establecen en el artículo 12 de la Ley 7/2002. Entre las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 10/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



se encuentran la de “[...] aprobar planes autonómicos de gestión de residuos [...]” y la de “Ejercer la potestad de autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos [...]”. Tal como indica el artículo 31 de la Ley 7/2022, el punto 14.2 del Plan Director considera obligación de los operadores de traslados el “presentar una notificación previa a la autoridad competente de la comunidad de origen, que la remitirá a la autoridad competente de la comunidad autónoma de destino siguiendo el procedimiento reglamentario establecido, en los casos siguientes: || a) traslados de residuos, peligrosos y no peligrosos, destinados a eliminación [...]”. El punto 14.2.1 hace referencia a la oposición al traslado de residuos en el interior del territorio del estado en los mismos términos que el artículo 9.2 del Real Decreto 553/2020, ya precitado. Según el punto 15.2 del Plan Director:

“[...] los principios de autosuficiencia y proximidad se aplican como exige la normativa europea [...] a la eliminación de todo tipo de residuos. Estos principios también rigen a escala autonómica y, con la finalidad de preservar la red de instalación de eliminación [...], la autosuficiencia y proximidad se aplican en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

[...] Para los residuos generados dentro del territorio nacional, destinados a la eliminación [...] deberán eliminarse [...] en el territorio de la comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas de para ello”.

Para finalizar, es preciso hacer referencia al apartado objeto de análisis en el presente procedimiento de información, esto es el apartado 15.9.2 del Plan Director, que trata sobre la aplicación del principio de proximidad en la eliminación de residuos en vertedero, en los siguientes términos:

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

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

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

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM³ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

³ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 11/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El artículo 2 de la LGUM⁴ determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de actividad económica como:

“ [...] cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas”.

En el caso en concreto que nos ocupa, el sector específicamente afectado por las supuestas limitaciones u obstáculos es el de la actividad de traslado de residuos, lo que constituye sin duda una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM. Así se desprende de la propia normativa básica sectorial, cuando en el Real Decreto 553/2020 hace referencia a la necesidad de mantener la unidad de mercado en el traslado de residuos dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente.

A estos efectos, se ha de señalar, con carácter previo, que este punto de contacto, al igual que la SECUM, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros casos similares en expedientes anteriores en relación con la gestión de residuos⁵ y en particular sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de traslado de residuos no peligrosos en normativa autonómica⁶. De igual modo, la CNMC también ha emitido informes al respecto⁷.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las administraciones públicas están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

En particular, según el apartado 2 de dicho precepto, las autoridades competentes garantizarán el cumplimiento de tales principios, entre otras:

“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios [...].

⁴ «Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario».

⁵ Entre los expedientes tramitados por la SECUM, los últimos en el ámbito de la gestión de residuos han sido:

[26-0208 GESTIÓN DE RESIDUOS – Planta de Tratamiento de Residuos de Construcción. Almería.](#)

[28-0303 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Gestión de residuos FNMT.](#)

[28-0066 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Gestión de residuos.](#)

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SECUM, en el [sector CNAE: Sector Público y E-Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación.](#)

⁶ [28-0186 GESTIÓN DE RESIDUOS – Traslado de residuos no peligrosos.](#)

⁷ Disponibles en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/unidad-de-mercado>.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 12/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionadas en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[...] f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

La LGUM postula la libre iniciativa económica como regla general (artículo 16) y contempla que la intervención administrativa sea la excepción. En tal caso, se exige el cumplimiento de los principios de la Ley y, en particular, la concurrencia del principio de necesidad y proporcionalidad.

En el caso que nos ocupa, la asociación interesada informa sobre supuestas limitaciones al traslado de residuos destinados a eliminación establecidas por varias comunidades autónomas. En concreto, se refiere:

- Por un lado, a la prohibición de entrada de residuos peligrosos y residuos peligrosos no reactivos estables o provenientes de un proceso de estabilización procedentes de fuera de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.4.d) de la Ley 7/2022 si su destino final es el depósito en cualquier tipo de vertedero ubicado en Andalucía.
- Por otro lado, sobre la restricción de distancia de 50 km marcada en el Plan Director de Gestión de Residuos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para permitir o no el acceso de residuos a determinados vertederos.

A la vista de lo anterior, el análisis versará sobre si las citadas actuaciones o medidas, esto es el hecho de que en el caso de Andalucía se prohíba, con carácter general, la entrada de residuos peligrosos y residuos no reactivos estables o provenientes de un proceso de estabilización procedentes de otra comunidad autónoma para depósito en vertedero (prohibición sólo inhabilitada en casos excepcionales en atención del principio de solidaridad interterritorial), o en el caso de La Rioja, no se puedan admitir residuos no peligrosos de diverso tipo, para eliminación provenientes de instalaciones de origen distantes en más de 50 km al vertedero final, constituyen o no obstáculos o barreras al acceso o ejercicio de la actividad económica, a la luz de los principios establecidos en la LGUM.

En tal sentido, el artículo 5 de la LGUM⁸ establece que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009)⁹, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas

⁸ «Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

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

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

[...].”

⁹ «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal,

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 13/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

El artículo 17 regula la forma de intervención al acceso a la actividad, determinando en qué supuestos puede exigirse una autorización, una declaración responsable o una comunicación. La LGUM efectúa una graduación en los medios de intervención administrativa, considerando que la autorización es el instrumento que más limitaría el acceso a una actividad económica y su ejercicio, siendo la comunicación el de menor impacto de los tres.

A efectos de la LGUM, se considera que existe una autorización o licencia en todos aquellos casos en los que sea preciso un pronunciamiento de la Administración previo, tácito o expreso, para el acceso a una actividad económica o su ejercicio¹⁰.

En concreto, en el artículo 17.1 de la LGUM se establece que:

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

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

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

[...]”

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17.1.a) de la LGUM, las razones imperiosas de interés general que pueden justificar el establecimiento de una autorización son muy limitadas, a saber: orden público, salud pública, protección de medio ambiente, y seguridad pública. La LGUM posibilita, por tanto, de forma expresa la necesidad de autorización cuando la actividad económica pueda afectar negativamente a la salud pública o al medio ambiente, entre otras razones.

Tal y como ha señalado la SECUM¹¹ en expedientes anteriores sobre la presente materia, la posible exigencia de una autorización para el traslado de determinado tipo de residuos de una a otra Comunidad Autónoma

la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

¹⁰ Anexo de la LGUM, apartado f), define autorización o licencia como: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.

¹¹ Véanse, por ejemplo, los expedientes [28-0186 GESTION DE RESIDUOS- Traslado de residuos no peligrosos](#), [28.84GESTION RESIDUOS Traslado neumáticos](#) y [28.89 GESTION RESIDUOS Traslados Melilla](#).

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 14/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



es un medio de intervención a la actividad económica que habrá de ser analizada en virtud de los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en los artículos 5 y 17 de la LGUM¹².

Al hilo de lo anterior, el establecimiento de medidas como la exigencia de una notificación previa por parte del operador para el traslado de los residuos de una comunidad autónoma a otra; la posible oposición al traslado; la adopción de medidas de prohibición de traslados de residuos; el establecimiento de requisitos u obligaciones impuestos para efectuar el traslado, etc, habrá de quedar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

De este modo, la adopción de este tipo de previsiones regulatorias debe estar justificada en la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general antes mencionadas, como pudieran ser en el presente caso la protección de la salud pública o del medio ambiente.

Ahora bien, una vez identificadas las concretas razones de interés general que se pretenden salvaguardar, por parte de las autoridades competentes ha de acreditarse igualmente que las concretas medidas y actuaciones adoptadas guardan un nexo causal con las razones invocadas y que son proporcionadas. En aplicación de este principio de proporcionalidad, ha de demostrarse que no existen otros medios alternativos para garantizar dichos objetivos de interés general de manera menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica; esto es, que sean las más adecuadas para asegurar la realización del objetivo perseguido sin ir más allá de lo necesario.

Por último, hay que tener presente que en el desarrollo de la actividad económica que nos ocupa, la actividad del traslado de residuos entre comunidades autónomas, pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para la gestión de estos residuos, por lo que también cabría tener en cuenta los principios de cooperación, confianza mutua y simplificación de cargas consagrados en los artículos 4¹³ y 7¹⁴ de la LGUM.

¹² A este respecto, la SECUM en el expediente 28-0186 GESTION DE RESIDUOS- Traslado de residuos no peligrosos, señaló la conveniencia de considerar las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (SSTJUE de 25 de junio de 1998 (C-203/96) y de 12 de diciembre de 2013 (C-292/12)) al respecto que descartan la posibilidad de que una autoridad nacional adopte medidas de alcance general que tengan como objeto prohibir total o parcialmente el traslado de residuos entre Estados Miembros para su tratamiento.

¹³ “Artículo 4. Principio de cooperación y confianza mutua.

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el capítulo III. Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

Cuando, en relación con una actividad económica concreta, existan normas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar de protección equivalente en diferentes lugares del territorio español, las autoridades competentes velarán por que un operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional”.

¹⁴ “Artículo 7. Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 15/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, este punto de contacto considera que:

- Cualquier actuación de las autoridades competentes que suponga una restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica, en este caso en concreto, sobre el traslado de residuos entre comunidades autónomas ha de respetar los principios establecidos en la LGUM. En particular, en aplicación de los artículos 5 y 17 deberá tratarse de medidas de intervención necesarias y proporcionadas, y en consecuencia, habrán de estar motivadas en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, debiendo razonarse su proporcionalidad, acreditando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.
- Asimismo, a la hora de adoptar medidas por parte de las comunidades autónomas habrán de tenerse en cuenta los principios de cooperación, confianza mutua y simplificación de cargas consagrados en los artículos 4 y 7 de la LGUM.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
La Dirección de la Agencia
P.S. El Secretario General (Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno)¹⁵

Luis Panea Bonafé

¹⁵ Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno, mediante el que se complementa el Acuerdo de 18 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suplencia de la persona titular de la Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	14/03/2024	PÁGINA 16/16
VERIFICACIÓN	Pk2jmE4VSKFPTZUD8GM8XCS4568NAC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	