



LOS PRINCIPIOS DE AUTOSUFICIENCIA Y DE PROXIMIDAD EN EL TRASLADO DE RESIDUOS: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA OCTAVA) DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2021

PRINCIPLES OF SELF-SUFFICIENCY AND PROXIMITY ON SHIPMENTS OF WASTE: JUDGMENT OF THE COURT (EIGHTH CHAMBER) 11 NOVEMBER 2021

FRANCISCO JAVIER MARTÍN ALÁEZ

Grupo de investigación Empresa, Consumo y Derecho

Universidade da Coruña

Facultade de Dereito

Campus de Elviña, 15071

A Coruña, España

Francisco.javier.martin.alaez@udc



Este artículo está sujeto a una [licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial" \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23703.24483/3>

A Coruña, 9 de diciembre de 2021

Los principios de autosuficiencia y de proximidad y el traslado de residuos. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 11 de noviembre de 2021: asunto C-315/20

Principles of self-sufficiency and proximity and Shipments of waste. Judgment of The Court (Eighth Chamber) 11 November 2021: In case C-315/20

Resumen: Este trabajo analiza la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de noviembre de 2021 y su impacto en la interpretación y alcance de los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de residuos proclamados por el artículo 16 de la Directiva de 2008/98/CE, especialmente cuando entra en conflicto con las normas técnicas de clasificación de residuos. El estudio pretende aportar datos que permitan evaluar la utilidad de las políticas europeas sobre economía circular en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de su objetivo 12: «Producción y Consumo Responsables», así como ofrecer soluciones a sus carencias.

Palabras clave: Economía circular, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Traslado de residuos, Gestión de residuos, Catálogo europeo de residuos (CER), Principios de autosuficiencia y de proximidad.

Abstract: This paper analyzes the recent Judgment of the European Court of Justice of 11 November 2021 and its impact regarding the interpretation and scope of the principles of self-sufficiency and proximity in waste management proclaimed by article 16 of Directive 2008/98/CE, especially when it conflicts with the technical regulations for waste classification. The study aims to provide data to assess the usefulness of European policies on circular economy within the framework of 2030 Agenda for Sustainable Development and the fulfillment of its goal 12: «Responsible Consumption and Production», as well as offer solutions to their shortcomings.

Keywords: Circular Economy, Sustainable Development Goals, Shipments of waste, Waste management, European Waste Catalogue (EWC), Principles of self-sufficiency and proximity.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL LITIGIO PRINCIPAL. 3. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL: 1.1 Residuos municipales mezclados sometidos a un tratamiento mecánico que no altera su naturaleza. 2.1 Los Principios de autosuficiencia y de proximidad. 4. LA SOLUCIÓN OFRECIDA POR EL TJUE. 5. CONCLUSIÓN. 6. FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS

1. INTRODUCCIÓN

En su sentencia de 11 de noviembre de 2021, el Tribunal de Justicia interpreta el alcance de los artículos 3, apartado 5, y 11 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, a la vista de los principios de autosuficiencia y de proximidad en la gestión de residuos proclamados por el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE, en especial cuando entra en colisión con la normativa técnica de clasificación de residuos. Por su parte, la Comisión, en su Comunicación — Orientaciones técnicas sobre la clasificación de los residuos (2018/C 124/01) establece reglas interpretativas que tratan de uniformar la actuación de los Estados miembros en la materia que, sin embargo, no aclaran si el catálogo CER tiene carácter normativo o es mera certificación técnica que facilita la trazabilidad homogénea de todos los residuos.

2. EL LITIGIO PRINCIPAL

El litigio principal se planteó a raíz de que la empresa de transportes Plan Eco solicitó a la Región del Véneto una autorización previa para el traslado de 2.000 toneladas de residuos municipales mezclados producidos en Italia por Futura Srl a una cementera sita en Eslovenia, que le fue denegada. Futura Srl había tratado mecánicamente los residuos para su utilización en combustión combinada y tras el tratamiento los clasificó con el código 19 12 12 del CER¹.

Con base al Derecho de la Unión (en particular del artículo 12, apartado 1, letras b) y g), del Reglamento n.º 1013/2006) y del Derecho nacional, la Región del Véneto no autorizó el

¹ En el capítulo 19 del CER, que lleva por título «Residuos de las instalaciones para el tratamiento de residuos [...]», en el subcapítulo 19 12, bajo el título «Residuos del tratamiento mecánico de residuos (por ejemplo, clasificación, trituración, compactación, paletización) no especificados en otra categoría», figuran los códigos siguientes:

19 12 11* Otros residuos (incluidas mezclas de materiales) procedentes del tratamiento mecánico de residuos que contienen sustancias peligrosas

19 12 12 Otros residuos (incluidas mezclas de materiales) procedentes del tratamiento mecánico de residuos, distintos de los especificados en el código 19 12 11

traslado porque, tras las operaciones de tratamiento preliminar efectuadas por Futura, los residuos conservaban la naturaleza de origen, es decir, la de residuos municipales mezclados, a la que corresponde el código 20 03 01 del CER². Y así, mediante decisión de 22 de abril de 2016, declaró que el hecho de que esa sociedad la incluyera en el subcapítulo 19 12 del CER, como «Residuos del tratamiento mecánico de residuos (por ejemplo, clasificación, trituración, compactación, paletización) no especificados en otra categoría», y los clasificara en el código 19 12 12 del CER, no impedía la denegación de la autorización. También estimó que, en base a los principios de autosuficiencia y de proximidad consagrados en el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE³, la valorización de los residuos municipales mezclados deben realizarse en una de las instalaciones adecuadas más próximas al lugar de producción o de recogida, por lo que existiendo una red de instalaciones en su territorio capaz de satisfacer las necesidades del Plan Eco y teniendo en cuenta que una instalación de la Región del Véneto había declarado que estaba en condiciones de recibir las 2 000 toneladas de residuos objeto de la notificación de traslado, no se podía conceder autorización para el traslado.

Plan Eco recurrió la decisión ante el *Tribunale amministrativo regionale per il Veneto* (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto, Italia), que anuló la decisión mediante sentencia de 15 de noviembre de 2016 al entender que no eran de aplicación los principios de autosuficiencia, proximidad y restricción territorial previstos para el tratamiento

² En el capítulo 20 del CER, titulado «Residuos municipales (residuos domésticos y residuos asimilables procedentes de los comercios, industrias e instituciones), incluidas las fracciones recogidas selectivamente», en el subcapítulo 20 03, titulado «Otros residuos municipales», figura el código 20 03 01: «Mezclas de residuos municipales».

³ Artículo 16 Directiva 2008/98/CE

Principios de autosuficiencia y proximidad

1. Los Estados miembros tomarán las medidas oportunas, en cooperación con los demás Estados miembros cuando sea necesario o aconsejable, para establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados, incluso cuando dicha recogida también abarque tales residuos procedentes de otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles.

No obstante, lo dispuesto en el Reglamento (CE) no 1013/2006, los Estados miembros, para proteger su red, podrán limitar los traslados entrantes de residuos destinados a los incineradores que estén clasificados como valorización, cuando se haya establecido que dichos traslados tendrían como consecuencia que los residuos nacionales tendrían que ser eliminados o que estos residuos tendrían que ser tratados de una manera que no fuese compatible con sus planes de gestión de residuos. Los Estados miembros notificarán dicha decisión a la Comisión. Los Estados miembros también podrán limitar las salidas de residuos por motivos medioambientales enunciados en el Reglamento (CE) no 1013/2006.

2. Dicha red estará concebida de tal manera que permita a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos, así como de valorización de los residuos mencionados en el apartado 1, y que permita a los Estados miembros avanzar hacia ese objetivo individualmente, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos.

3. La red deberá permitir la eliminación de los residuos o la valorización de los residuos mencionados en el apartado 1 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.

4. Los principios de proximidad y autosuficiencia no significan que cada Estado miembros deba poseer la gama completa de instalaciones de valorización final en su territorio.

de residuos municipales, por cuanto que el traslado al extranjero afectaba a residuos especiales que debían clasificarse con el código 19 12 12 del CER.

3. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

No conforme con la sentencia del *Tribunale amministrativo regionale per il Veneto*, la Región del Véneto acudió ante el *Consiglio di Stato* (Consejo de Estado, Italia) en apelación, el cual, visto el estado del procedimiento y tras comprobar que el tratamiento de que habían sido objeto los residuos no había alterado sustancialmente sus propiedades originales como residuos municipales, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«En un supuesto en el que se han tratado mecánicamente residuos municipales mezclados, que no contienen residuos peligrosos, en una instalación para su valorización energética⁴ (...) y, tras esta operación, resulta en principio que dicho tratamiento no ha alterado sustancialmente las propiedades originales de los residuos municipales mezclados, a los que se les asigna el código 19 12 12, no impugnado por las partes en el marco de la clasificación establecida por el CER;

a efectos del examen de la legitimidad de las objeciones del país de origen a la solicitud de autorización previa al traslado a un país europeo, y en particular a una instalación para su utilización, en régimen de combustión combinada o, en cualquier caso, como medio de producción de la energía, de los residuos tratados, formuladas por la autoridad competente del citado país de origen sobre la base de los principios de la Directiva 2008/98, y en particular de objeciones como las propuestas en el caso de autos, basadas en el principio de protección de la salud humana y el medio ambiente (artículo 13 [de la Directiva 2008/98]); en el principio de autosuficiencia y proximidad, establecido en el artículo 16, apartado 1, [de la Directiva 2008/98]; en el principio establecido en el propio artículo 16, apartado 1, párrafo segundo, última frase [...], y en el considerando 33 de la [Directiva 2008/98]:

1) ¿Afecta de algún modo [el CER] (...) y la clasificación que contiene, y, en caso de respuesta positiva, en qué medida y límites, a la normativa [de la Unión] relativa al

⁴ Operación R1/R12, en el sentido del anexo C del Decreto Legislativo n.º 152/2006 “Norme in materia ambientale”.

traslado de residuos que, antes de su tratamiento mecánico, eran residuos municipales mezclados?

2) *En particular, en lo que respecta a los traslados de residuos resultantes del tratamiento de residuos municipales, ¿prevalecen el artículo 16 de la [Directiva 2008/98] y su considerando 33, que versan expresamente sobre el traslado de residuos, sobre la clasificación resultante [del CER]?*

3) *Asimismo, se solicita al Tribunal de Justicia que precise, de considerarlo oportuno y útil, si [el citado catálogo] tiene carácter normativo o constituye, en cambio, una mera certificación técnica que facilita la trazabilidad homogénea de todos los residuos.»*

1.1 Residuos municipales mezclados sometidos a un tratamiento mecánico que no altera su naturaleza

El TJUE recibe la cuestión y entiende que, en esencia, lo que se le plantea es si una autoridad competente de expedición puede, sobre la base del Reglamento n.º 1013/2006 y de la Directiva 2008/98, oponerse a un traslado de residuos municipales mezclados destinados a la valorización cuando, tras un tratamiento mecánico para su valorización energética, no se alteran sustancialmente sus propiedades originales y se clasifican con el código 19 12 12 del CER.

Como bien señala el Tribunal, tanto el Reglamento n.º 1013/2006 como la Directiva 2008/98, que tiene entre sus objetivos reducir al mínimo los impactos negativos de la generación y la gestión de los residuos sobre la salud humana y el medio ambiente, se ocupan de los residuos municipales mezclados.

Pues bien, de acuerdo con el Reglamento n.º 1013/2006 «Los traslados de residuos municipales mezclados (residuo 20 03 01) recogidos de hogares particulares, incluso cuando dicha recogida también abarque ese tipo de residuos procedentes de otros productores, a instalaciones de valorización o eliminación estarán, de conformidad con el presente Reglamento, sujetos a las mismas disposiciones que los residuos destinados a la eliminación»⁵. Es por ello por lo que el TJUE entiende que, de acuerdo con la anterior disposición, el artículo 11 del Reglamento n.º 1013/2006⁶ debe ser aplicable también en caso de notificación relativa a

⁵ Reglamento n.º 1013/2006, relativo al traslado de residuos, artículo 3, apartado 5.

⁶ A tenor del artículo 11 de dicho Reglamento, titulado «Objeciones a los traslados de residuos destinados a la eliminación»: «1. Cuando se presente una notificación relativa a un determinado traslado de residuos destinados a la eliminación, las autoridades competentes de destino y de expedición podrán, en un plazo de 30 días desde la fecha de transmisión del acuse de recibo por parte de la autoridad competente de destino, de conformidad con el artículo 8, formular objeciones motivadas por alguno o varios de los motivos siguientes y de conformidad con el Tratado: a) 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,

un traslado previsto de residuos municipales mezclados destinados a la valorización, aun cuando de acuerdo con su tenor literal el precepto se esté refiriendo a los residuos destinados a la eliminación⁷. No obstante, e independientemente de lo anterior, las autoridades competentes de destino o de expedición podrían también oponerse a tal traslado cuando «(...) el residuo sea una mezcla de residuos municipales recogidos en viviendas particulares (residuo 20 03 01)», de conformidad con el apartado 1, letra i), del artículo 11 de dicho Reglamento.

2.1 Los Principios de autosuficiencia y de proximidad

Como señala el Tribunal, hay que tener en cuenta, que lo que estas disposiciones pretenden es limitar los traslados de residuos de hogares particulares a lo “estrictamente necesario” y que los Estados miembros sean autosuficientes en el tratamiento de esos residuos no homogéneos resolviendo “sus problemas de residuos domésticos” por sí mismos, aunque puedan establecerse en algún caso mecanismos de cooperación con otros Estados miembros⁸.

De acuerdo con esta finalidad, el artículo 16 de la Directiva 2008/98 dispone que los Estados miembros deben adoptar las medidas oportunas “para establecer una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados, incluso cuando dicha recogida también abarque tales residuos procedentes de otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles”. Esa red deberá estar diseñada de manera “que permita a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos” así como “la eliminación o la valorización de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas”⁹.

Los Estados miembros disponen de cierta autonomía para establecer la red integrada en lo que se refiere a la base territorial que consideren adecuada para alcanzar la autosuficiencia en el tratamiento de esos residuos, pero el Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros, “en especial a través de las corporaciones locales con competencias en esta materia”, deben procurar que el tratamiento de los residuos se lleve a cabo en la instalación más cercana

prioridad de valorización y autosuficiencia a escala comunitaria y nacional con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2006/12/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (JO 2006, L 114, p. 9)], o bien [...] i) que el residuo sea una mezcla de residuos municipales recogidos en viviendas particulares (residuo 20 03 01), o bien [...].

6. Las medidas que adopten los Estados miembros, de conformidad con el apartado 1, letra a), para prohibir con carácter general o parcial los traslados de residuos destinados a la eliminación u objetar sistemáticamente a los mismos, [...] deberán ser notificadas de forma inmediata a la Comisión, que informará a los demás Estados miembros.»

⁷ En este sentido, vid. sentencia de 12 de diciembre de 2013, Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, apartados 53 y 54.

⁸ Sentencia *Regione Veneto*, asunto C-315/20, apartado 23.

⁹ Vid. artículo 16 de la Directiva 2008/98, titulado «Principios de autosuficiencia y proximidad».

posible al lugar de su producción, “en particular para los residuos municipales mezclados”, de modo que en se limite al máximo su transporte¹⁰.

Es por ello por lo que, con fundamento en la normativa europea que acabamos de reseñar, y con el fin de garantizar el respeto de los principios de autosuficiencia y proximidad consagrados en el artículo 16 de la Directiva 2008/98 invocados por la autoridad competente de expedición en el litigio principal, el Tribunal entiende que esta puede oponerse a un traslado de residuos municipales mezclados recogidos de hogares particulares destinados a la valorización o eliminación.

4. LA SOLUCIÓN OFRECIDA POR EL TJUE

El Tribunal tiene en cuenta que a efectos de la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, “los residuos urbanos mezclados mencionados en su artículo 3, apartado 5, seguirán considerándose como tales incluso cuando se hayan sometido a una operación de tratamiento de residuos que no haya alterado sustancialmente sus propiedades”¹¹. Si bien es cierto que los considerandos de un acto de la Unión no tienen valor jurídico vinculante, es jurisprudencia reiterada que “pueden precisar el contenido de las disposiciones de ese acto y proporcionan elementos interpretativos que pueden arrojar luz sobre la voluntad del autor de ese acto”¹².

De acuerdo con esa jurisprudencia, hay que considerar entonces que los residuos municipales mezclados que son objeto de la controversia, aun cuando no hayan sido clasificados en el código 20 03 01 del CER, deberán seguir siendo considerados residuos municipales mezclados recogidos de hogares particulares tras el tratamiento mecánico para su valorización energética, ya que no se ha alterado sustancialmente sus propiedades originales ni su naturaleza. Cualquier otra interpretación, como entiende el TJUE, “permitiría sustraerse a la aplicación de los principios de autosuficiencia y de proximidad”, garantizados en las disposiciones mencionadas¹³.

Esa es la doctrina que sienta el Tribunal al resolver la presente cuestión prejudicial en los siguientes términos: “*Los artículos 3, apartado 5, y 11 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del*

¹⁰ Vid. sentencia de 12 de diciembre de 2013, Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, apartados 60 y 61 y jurisprudencia citada.

¹¹ Vid. considerando 33 de la Directiva 2008/98.

¹² Vid. la sentencia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C 501/18, EU:C:2021:249, apartado 90 y jurisprudencia citada.

¹³ Sentencia Regione Veneto, asunto C-315/20, apartados 29 y 31.

Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, deben interpretarse en el sentido de que, teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad, la autoridad competente de expedición puede, sobre la base, entre otros, del motivo contemplado en el artículo 11, apartado 1, letra i), de ese Reglamento, oponerse a un traslado de residuos municipales mezclados que, tras un tratamiento mecánico para su valorización energética que, sin embargo, no ha alterado sustancialmente sus propiedades originales, han sido clasificados con el código 19 12 12 de la lista de residuos prevista en el anexo de la Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos, en su versión modificada por la Decisión 2014/955/UE de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014”.

5. CONCLUSIÓN

Los principios de autosuficiencia y proximidad proclamados en el artículo 16 de la Directiva 2008/98 deben ser interpretados en el sentido de que, cuando el residuo sea una mezcla de residuos municipales recogidos en viviendas particulares (residuo 20 03 01), la autoridad competente de expedición pueda, de acuerdo con en el artículo 11, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 1013/2006, relativo al traslado de residuos, oponerse a un traslado de residuos municipales mezclados que tras un tratamiento mecánico para su valorización energética no hayan alterado sustancialmente sus propiedades originales y sean clasificados con el código 19 12 12 del CER.

En consecuencia, en lo que respecta a los traslados de residuos resultantes del tratamiento de residuos municipales prevalecen el artículo 16 de la Directiva 2008/98 y la regla interpretativa de su considerando 33, que versan expresamente sobre el traslado de residuos, sobre la clasificación resultante del CER.

La Comunicación de la Comisión — Orientaciones técnicas sobre la clasificación de los residuos (2018/C 124/01) establece reglas interpretativas que tratan de uniformar la actuación de los Estados miembros en la materia, no obstante, sería conveniente, en aras de la seguridad jurídica, que o bien el legislador de la Unión, o bien el Tribunal de Justicia, precisasen si el catálogo CER tiene carácter normativo o es mera certificación técnica que facilita la trazabilidad homogénea de todos los residuos.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS

- 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.
- Reglamento n.º 1013/2006, relativo al traslado de residuos.
- Catálogo europeo de residuos (CER) aprobado por la Decisión 2000/532/CE, de la Comisión, de 3 de mayo, modificada por las Decisiones de la Comisión, Decisión 2001-118, de 16 de enero, Decisión 2001-119, de 22 de enero, y por la Decisión del Consejo Decisión 573-2001, de 23 de julio.
- Comunicación de la Comisión — Orientaciones técnicas sobre la clasificación de los residuos (2018/C 124/01).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2021, Regione Veneto, asunto C 315/20.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 2013, Ragn-Sells, C-292/12.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C 501/18.