

Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado

Ana López Muiña

Asociada Senior del Área de Medio Ambiente de Gómez-Acebo & Pombo

Pedro Poveda

*Socio Coordinador del Área de Medio Ambiente
de Gómez-Acebo & Pombo*

Blanca Lozano Cutanda

*Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

El Real Decreto 180/2015 (publicado en el BOE el 7 de abril de 2015) se dicta en desarrollo del artículo 25 de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, con el objeto de regular los traslados de los residuos en el interior del territorio del Estado, es decir, de regular “el transporte de residuos desde una comunidad autónoma a otra, para su valorización o eliminación”, en cumplimiento, además, del mandato del Reglamento (CE) 1013/2006¹.

El Real Decreto 180/2015 (“Real Decreto de traslados” o “Real Decreto” en adelante) tiene el carácter de legislación básica. Su fundamento competencial se encuentra tanto en el artículo 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, como en el artículo 149.1.13ª CE, que asigna al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Es preciso recordar, en este punto, la importancia económica de los traslados de residuos y el hecho de que los residuos se consideran como “mercancías” — si bien es cierto que como tales presentan algunas singularidades— por lo que están sometidos a las reglas de la libre circulación y al principio de unidad de mercado.

El Real Decreto entrará en vigor el 8 de mayo de 2015, y deroga expresamente la mayor parte de los preceptos del Real Decreto 833/1988 de 20 de Julio, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la (ya derogada) Ley 20/1986, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, en particular todos los referidos a los traslados de residuos. Las Administraciones públicas competentes tendrán el plazo de un año para adaptar el procedimiento y los documentos de traslado a lo previsto en el nuevo Real Decreto y, en tanto se produce esta adaptación, se seguirán utilizando los documentos de traslado existentes (disposición transitoria única).

Las principales novedades con respecto a la legislación nacional que introduce este Real Decreto se pueden resumir en las siguientes:

- 1. Tipo de residuos:** La regulación *se aplica a todos los residuos* (y no sólo a los peligrosos como establecía la regulación anterior) ampliándose, en consecuencia, las garantías de trazabilidad de todos los residuos si bien con requisitos de notificación distintos, como veremos a continuación.
- 2. Responsable del traslado:** Se introduce la figura del “operador del traslado” (art. 2), como persona física o jurídica que pretende trasladar

¹ El Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, regula los traslados transfronterizos de residuos y obliga a los Estados Miembros a establecer un régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de residuos realizados en sus jurisdicciones, con un alcance similar al fijado en el citado reglamento comunitario.

o hacer trasladar residuos para su tratamiento de una comunidad autónoma a otra y en quien recae la obligación de notificar el traslado.

Como regla general el operador será el productor de los residuos, pudiendo actuar como operadores en lugar del productor el negociante o el agente en caso de que intervengan en el traslado. Para el caso de que los anteriores resulten desconocidos, el Real Decreto incorpora una cláusula de cierre considerando operador del traslado a la persona física o jurídica que esté en posesión de los residuos.

Además, se incorpora una excepción a la consideración del productor como operador para el caso de que se trate de la recogida de residuos a diferentes productores que se trasladen en un solo vehículo a un almacén o instalación de tratamiento en otra comunidad autónoma; en este caso se contempla la posibilidad de que sea el gestor de la instalación (almacén o tratamiento) el que actúe como operador y notifique previamente el traslado desde cada lugar de producción a la instalación de destino (almacén o tratamiento). Además, según resulta de la exposición de motivos del Real Decreto, aunque no lo refleje su articulado, en estos casos de recogidas a diferentes productores podrá ser considerado también operador el recogedor autorizado. Por lo tanto, si el recogedor autorizado y el gestor de la instalación no coinciden en la misma persona, como cualquiera de ellos puede considerarse operador según lo expuesto, entendemos que ambas partes deberán acordar, en el contrato de tratamiento que comentaremos a continuación, quien actúa como operador a los efectos del deber de notificar el traslado.

Un caso habitual de esta situación serían, como señala la propia exposición de motivos del Real Decreto, las recogidas capilares o itinerantes de aceites industriales usados en los talleres de reparación por los recogedores autorizados para su traslado hasta las instalaciones de destino en otra comunidad autónoma. En estos casos, no parece que tenga sentido que los talleres actúen

como operadores, puesto que ello supondría una carga burocrática (firmar contratos de tratamiento y notificar traslados) que resulta injustificada, por lo que es lógico que, según esta excepción, sea el recogedor autorizado el que ostente la condición de operador a los efectos de firmar el contrato de tratamiento y notificar el traslado. Pero además, si el recogedor de aceite usado en los talleres no es el titular de la instalación de destino del traslado, el gestor de ésta podrá ser considerado también operador, por lo que ambos tendrán que acordar quién asume tal condición en el contrato de tratamiento que están obligados a suscribir.

Por otra parte, el Real Decreto dispone que los reales decretos que regulen los diferentes flujos de residuos podrán determinar quién es el operador del traslado en cada caso.

Interesa señalar que ya existen dos casos de regulación singular de traslados, a saber, el traslado de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y el traslado de residuos de pilas. En lo que se refiere a los RAEE, el artículo 23.3 del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos² establece que "los traslados de los RAEE desde los hogares o desde la tienda del distribuidor a la plataforma logística, «logística inversa» o, en su caso, a las instalaciones de las entidades locales (...) podrán ser realizados por los transportistas que suministren los AEE nuevos", en cuyo caso, cumplirán las condiciones de transporte que establece este Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, y *no les será de aplicación la regulación del Real Decreto*.

Y, por lo que respecta a los residuos de pilas, de acuerdo con el artículo 10.3 del Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, los mecanismos de intervención administrativa relativos a la producción y gestión de residuos no se aplican a los puntos de recogida selectiva de residuos de pilas, entre ellos los ubicados en las instalaciones de los distribuidores que se limiten a recibir

² Sobre este Real Decreto de RAEE, véase el análisis de Gómez-Acebo & Pombo, de P. POVEDA, B. LOZANO CUTANDA y A. LOPEZ MUIÑA, Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos: principales novedades, disponible en: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/real-decreto-110-2015-de-20-de-febrero-sobre-residuos-de-aparatos-electricos-y-electronicos-principales-novedades.pdf>

en sus establecimientos las pilas o baterías usadas para su entrega a un gestor; por lo tanto, el traslado de los residuos de pilas hasta dichos establecimientos no estaría sometido al régimen del Real Decreto. No obstante, en el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008 que se ha sometido a información pública, se contempla una supresión del mencionado artículo 10.3, lo que, al margen de otros efectos, conllevaría la aplicación del Real Decreto a este supuesto. Desde distintas organizaciones afectadas se han presentado alegaciones para que se mantenga la vigencia del mencionado precepto, de forma que no cambie el marco regulatorio.

3. Requisitos comunes aplicables al traslado de todo tipo de residuos (art. 3):

Se introducen como requisitos comunes de todos los traslados de residuos la existencia previa de un "contrato de tratamiento" entre operador y destinatario del traslado (antes denominado documento de aceptación), y de un "documento de identificación" (antes denominado documento de control y seguimiento o DCS), si bien en el caso de traslados de residuos no sometidos a notificación previa podrá servir como documento de identificación el albarán de entrega, factura u otra documentación que recoja la información expuesta en el anexo I.

(i) El **contrato de tratamiento** es un documento de naturaleza contractual jurídico-privada, suscrito entre el operador del traslado y la entidad o empresa que efectuará su tratamiento. En este contrato deberá estipularse, como mínimo: la cantidad estimada de residuos que se van a tratar; la identificación de éstos mediante codificación LER; la periodicidad estimada de los traslados; el tratamiento al que se someterán los residuos; y las obligaciones de las partes en caso de rechazo de los residuos por parte del destinatario (art. 5). Se regulan específicamente los siguientes casos singulares:

- *Traslados en los que se recojan residuos de distintos orígenes*: el contrato de

tratamiento se suscribirá entre el productor o poseedor del residuo y el gestor de la instalación de destino. Por lo tanto, volviendo de nuevo al supuesto de las recogidas capilares (de aceites usados en los talleres, por ejemplo) con destino a una comunidad autónoma diferente, como los recogedores asumen la titularidad del residuo y su posesión desde que los retiran del taller, podrán ser estos recogedores los que firmen, en lugar del productor del residuo, el contrato de tratamiento con la instalación de destino.

- *Traslados de residuos entre dos instalaciones gestionadas por la misma persona jurídica*: el contrato de mantenimiento se sustituye en este caso por una declaración de dicha entidad que incluya el contenido mínimo del contrato de mantenimiento.
- *Gestión de un determinado flujo de residuos por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (SRAP, anteriores SIG)*: se establece que podrán ser los SRAP/SIG los que suscriban el contrato de tratamiento cuando así lo establezca la norma del flujo de residuos correspondiente. Como la obligación de firmar el contrato corresponde al operador según hemos expuesto, parece coherente deducir que cuando la norma de desarrollo de un determinado flujo de residuos obligue al SRAP/SIG a firmar este contrato de tratamiento, será porque, a su vez, la misma norma atribuye al SRAP/SIG la consideración de operador.
- *Traslados en los que el operador es un negociante*³: se establece que para uno o varios traslados de residuos en un periodo máximo de un año, el negociante podrá acreditar su tratamiento con una declaración de entrega de los residuos a un gestor autorizado y de aceptación por parte dicho gestor del tratamiento

³ Se entiende por "negociante" a "toda persona física o jurídica que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos", según la definición del art. 3.k) de la Ley 22/2011, a la que se remite el Real Decreto.

completo. Entendemos, aunque no lo aclara la norma, que este es el único caso en el que esta declaración de entrega sustituiría a la obligación de suscribir el contrato de tratamiento, siempre, claro está, que dicha declaración incluya todos los términos obligatorios del contrato. Además, si se trata de residuos no peligrosos, el negociante podrá omitir en esta declaración los datos confidenciales relativos a la instalación de destino de los residuos, con excepción de la operación de tratamiento a que se ha sometido el residuo y del número de identificación medioambiental (NIMA) de la instalación de destino (art.6.6).

- (ii) El **documento de identificación**, regulado en el artículo 5 del Real Decreto, constituye el instrumento para el seguimiento del residuo desde su origen hasta su tratamiento final. Para ello, antes de iniciar un traslado de residuos, el operador cumplimentará este documento de identificación con el contenido que detalla el anexo I, se lo entregará al transportista para la identificación de los residuos durante el traslado y finalmente éste se lo entregará al destinatario. Ambos, transportista y destinatario, incorporarán la información a su archivo cronológico y conservarán copia del documento. En el plazo de treinta días desde su recepción, el destinatario de los residuos remitirá al operador el documento de identificación, indicando la aceptación o el rechazo de los residuos según lo expuesto en el contrato de tratamiento y, si el traslado está sometido a notificación previa, se lo remitirá también en el mismo plazo a las comunidades autónomas de origen y de destino.

4. **Traslados de residuos sometidos al requisito específico de notificación previa:**

- (i) **Supuestos sometidos a notificación previa** (art. 3.2): El requisito de la notificación previa se contempla como una exigencia adicional para los traslados de residuos previstos en el artículo 25.3 de la Ley 22/2011: todos los destinados a eliminación y, cuando el destino sea la valorización, los residuos peligrosos y residuos municipales mezclados (con el

Código LER 20 03 01). Además, haciendo uso de la habilitación reglamentaria del citado precepto, se incluye un supuesto más [art. 3.2.c)]: “Los traslados de residuos destinados a instalaciones de incineración clasificadas como valorización, según lo previsto en la operación R1 del anexo II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, en lo relativo al cumplimiento de la fórmula de eficiencia energética”. Del tenor literal de este precepto parece deducirse que el supuesto se refiere a la incineración de todo tipo de residuos no peligrosos (la incineración de residuos peligrosos quedaría incluida con carácter general, por el carácter peligroso del residuo); no obstante, nuevamente una interpretación global de la normativa nos lleva a interpretar que se refiere sólo a la incineración de residuos domésticos pues, en primer lugar, la fórmula de eficiencia energética está contemplada en el anexo II de la Ley 22/2011 (nota a pie de la operación R1) únicamente para la incineración de los residuos domésticos; y, en segundo lugar, en la causa de oposición al traslado para valorización del artículo 9.3.d) se hace referencia a “los residuos municipales destinados a instalaciones de incineración clasificadas como valorización, de acuerdo con el artículo 3.2.c)”.

En todo caso, al margen de la anterior consideración, lo que está fuera de toda duda es que este supuesto está exclusivamente referido a las instalaciones “de *incineración*”, por lo que quedaría excluido el traslado de residuos no peligrosos a instalaciones de *coincineración*, tal como se definen en el artículo 2.14 del Reglamento de emisiones industriales, aprobado por Real Decreto 815/2013 (“toda instalación fija o móvil cuya finalidad principal sea la generación de energía o la fabricación de productos materiales y que, o bien utilice residuos como combustible habitual o complementario, o bien los residuos reciban en ella tratamiento térmico para su eliminación mediante la incineración por oxidación de los residuos, así como por otros procesos de tratamiento térmico, si las sustancias resultantes del tratamiento se incineran a continuación, tales como pirólisis, gasificación y proceso de plasma”). Un ejemplo sería el traslado

de neumáticos fuera de uso a otra comunidad autónoma para ser utilizados como combustible sustitutivo en plantas cementeras.

Por último, se someterán también a notificación previa, conforme al artículo 3.2.d) del Real Decreto, "los residuos que reglamentariamente se establezcan", con lo que esta norma no agota los supuestos que requieren notificación previa.

(ii) El **procedimiento de notificación previa** se regula para que resulte lo más ágil y simplificado posible, pudiéndose destacar los siguientes aspectos:

- a) los operadores de traslados presentarán ante la comunidad autónoma de origen y de destino la notificación previa diez días antes de que se lleve a cabo el traslado;
- b) se otorga un plazo de diez días a las administraciones para manifestarse sobre el traslado y, en caso de no hacerlo, su silencio tendrá carácter positivo;
- c) se prevé que el operador pueda efectuar una notificación general con una vigencia de tres años para residuos de similares características físicas y químicas que vayan a un mismo destinatario e instalación;
- d) los operadores podrán optar por remitir la notificación previa únicamente a la comunidad autónoma de origen, y los destinatarios de los traslados podrán optar por remitir el documento de identificación únicamente a la comunidad autónoma de destino. En ambos casos, la comunidad autónoma receptora enviará electrónicamente los documentos a la otra comunidad autónoma en el plazo de tres días;
- e) se podrá efectuar el traslado si en el plazo de diez días *desde la presentación de la notificación* las comunidades autónomas de origen y/o destino no han solicitado información, o documentación complementaria, subsanación de errores,

o no hubieren manifestado su oposición al traslado;

- f) los trámites se realizarán por vía electrónica en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del Real Decreto.

Hay que tener en cuenta que hasta que no se implante la tramitación electrónica, para el caso de que la fecha de recepción de la notificación previa por los órganos competentes de las comunidades autónomas de origen y de destino no coincidan, los plazos se computarán desde *la fecha más tardía* de recepción, acreditada por el correspondiente acuse de recibo que estas comunidades autónomas han de remitir al operador.

(iii) **Oposición al traslado** (art. 9): las decisiones de oposición al traslado de residuos por parte de la comunidad autónoma de origen o de destino deberán ser motivadas. Se notificarán a la Comisión de coordinación en materia de residuos y no podrán ser contrarias al Plan Nacional marco de gestión de residuos. En todo caso, los motivos de oposición deberán fundamentarse siempre en alguno de los motivos tasados previstos en el artículo 9.3 del Real Decreto que, si bien prácticamente reproduce el Reglamento (CE) 1013/2006, contiene algún aspecto concreto que llama la atención y sobre el cual merece la pena detenerse.

- a) En el epígrafe IV del preámbulo del Real Decreto se establece que "En aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, no podrá ser causa de oposición al traslado que determinados servicios estén declarados, en el territorio de destino, servicio público al amparo del artículo 14.6 de la Ley 22/2011, de 28 de julio" (en puridad, el artículo de la Ley 22/2011 es el 12.6). Esta previsión merece una valoración positiva, si bien (al margen de que una medida de estas características debería contemplarse en el artículo 9 y no solo en el preámbulo) entendemos que la medida parece pretender lo contrario de lo que, posiblemente por

error, expresa; es decir, que no pueda ser causa de oposición al traslado el hecho de que los servicios estén declarados como servicio público en la comunidad autónoma *de origen* (o, incluso, que se haya declarado el mencionado servicio público en cualquiera de las dos, de origen o destino. Pero en todo caso haciendo referencia a la comunidad autónoma de origen)⁴.

- b) Desde el punto de vista de la unidad de mercado en el traslado de residuos, resulta preocupante la previsión de que la comunidad autónoma de origen o de destino puedan oponerse al traslado destinado a valorización cuando "el traslado a la valorización previstos no se ajusten a lo previsto en la ley 22/2011, en particular a su artículo 8 sobre jerarquía de residuos y al artículo 14 sobre planes y programas de gestión de residuos" [art. 9.3.a)]

Así, en lo que se refiere a la oposición por causas relacionadas con los planes de residuos, frente a una previsión tan amplia, la Ley 22/2011 únicamente contempla como causas de oposición a los traslados con destino a valorización las previstas en el artículo 12.1, apartados a), b) y k) del Reglamento (CE) 1013/2006 (art. 25.5). En relación a los planes de residuos, la causa de oposición se define por la letra k) de este reglamento en los siguientes términos: "que los residuos en cuestión no serán tratados de acuerdo con los planes de gestión de residuos elaborados en virtud del artículo 7 de la Directiva 2006/12/CE, *a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones legalmente preceptivas en materia de valorización o reciclado establecidas en la legislación comunitaria*". La interpretación conforme al derecho comunitario del Real Decreto, así como su interpretación sistemática y teleológica, nos llevan por tanto a concluir que las comunidades autónomas no podrán oponerse, sin más, al traslado

por el incumplimiento de un plan de residuos (sea estatal, autonómico o local), si dicho incumplimiento no impide que puedan cumplirse los objetivos ecológicos de reciclado o valorización fijados en la normativa europea o estatal básica.

Y algo parecido cabe decir respecto de la posibilidad de oposición al traslado por el incumplimiento del principio de jerarquía de residuos. Como hemos visto, el apartado a) del artículo 12.1 del Reglamento (CE) 1013/2006 contempla como causa de oposición al traslado el incumplimiento genérico de la Directiva 2006/12/CE, en particular su artículo 3, que regula el principio de jerarquía. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el principio de jerarquía fue posteriormente regulado en la actual directiva "marco" de residuos (2008/98/CE), con un alcance más limitado que en el mencionado precepto de la directiva anterior, pues dicho principio pretende únicamente servir de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos. No parece, por ello, muy adecuada, la referencia que hace el Real Decreto al principio de jerarquía, tal como aparecía previsto en una directiva que fue posteriormente modificada. Y decimos esto porque establecer, sin más, como causa de oposición a los traslados de residuos con destino a valorización el hecho de que no se ajusten al principio de jerarquía (incluso teniendo en cuenta la precisión del art. 8.2 de la Ley 22/2011), significaría que las comunidades autónomas podrían oponerse a todo tipo de traslados de residuos peligrosos con destino a valorización energética o de cualquier tipo de residuos con destino a eliminación, aportando como único argumento el hecho de que (como ocurre siempre desde un punto de vista exclusivamente técnico), tales residuos fueran potencialmente reciclables o valorizables (respectivamente).

- c) En todo caso, los operadores, ante una resolución de oposición al traslado

⁴ Esta consideración se expuso en la Comisión de Medio Ambiente de la CEOE, donde recibió una acogida favorable y se planteó elevarla a los organismos competentes para intentar corregir el Real Decreto en el sentido indicado

que pueda implicar una restricción a la circulación de mercancías no justificada o arbitraria, podrán utilizar, alternativamente a los recursos en vía administrativa tradicionales, los mecanismos supuestamente más ágiles de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

(iv) **Traslados de residuos dentro de la comunidad autónoma** (disposición adicional segunda). El Real Decreto obliga a las comunidades autónomas, bien a

establecer un sistema de vigilancia y control de los movimientos de residuos exclusivamente en sus territorios en el plazo de un año desde la entrada en vigor (esto es, hasta 8 de mayo de 2016), bien a aplicar directamente sus disposiciones en su territorio. Y aunque se obliga a garantizar la coherencia de los traslados dentro de la comunidad autónoma con este Real Decreto, se ha eliminado (con respecto a la versión del Real Decreto aprobada por el Consejo de Estado en diciembre de 2014) la previsión, indiscutible por lo demás, de que las comunidades autónomas habrán de garantizar también dentro de su territorio la "unidad de mercado"⁵.

⁵ En todo caso, el Real Decreto dispone que las comunidades autónomas deberán incluir, al menos, la exigencia de que todos los movimientos de residuos cuenten con documento de identificación, contrato de tratamiento, así como notificación previa en los supuestos del artículo 3.2 del Real Decreto a los efectos de la oposición a su tratamiento en la comunidad autónoma cuando carezca de instalaciones adecuadas en su territorio o se haya previsto en sus planes de residuos una solución alternativa a su tratamiento en el mismo. Esta última previsión vuelve a introducir un cierto grado de inseguridad jurídica, debido a que no queda claro si, una vez realizada la notificación previa de los traslados internos de los residuos señalados en el artículo 3.2, las causas de oposición serían solo las mencionadas en la disposición adicional segunda o si, en todo caso, se aplicarían también las causas generales previstas en el artículo 9 para los traslados entre comunidades.