



Roj: **STS 5401/2016 - ECLI:ES:TS:2016:5401**

Id Cendoj: **28079130052016100487**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **15/12/2016**

Nº de Recurso: **1899/2015**

Nº de Resolución: **2634/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 5218/2015,**  
**STS 5401/2016**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 15 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 1899/2015 interpuesto por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", representadas por el procurador D. Felipe Juanas Blanco y asistidas de letrado y por la Junta de Andalucía, representada y asistida por la letrada de sus servicios jurídicos --parte personada también como recurrida--, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su sede en Sevilla, en fecha 12 de marzo de 2015, en el Recurso Contencioso-administrativo 363/2012, sobre aprobación del Reglamento de Residuos de Andalucía.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 363/2012 promovido por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", en el que ha sido parte demandada la Junta de Andalucía, contra el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía (publicado en BOJA 81, de 26 de abril).

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 12 de marzo de 2015, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las sociedades Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L. y Signus Ecovalor, S. L. contra el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, anulando el término "todos" del apartado b) del artículo 65.2, el apartado c) de ese mismo artículo 65.2, el artículo 71.2.b), el artículo 71.2 c) y el artículo 76, desestimando el recurso en todo lo demás. Sin costas."

En fecha 13 de abril de 2015 se dictó un auto de aclaración del fundamento sexto de la sentencia.

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L." y la letrada de los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía presentaron escritos preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 8 de mayo de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.



**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal de las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L." comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que, en fecha 30 de junio de 2015, formularon escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideraron oportunos, solicitaron a la Sala dicte sentencia la estimación de los motivos de casación alegados, casando y anulando parcialmente la sentencia dictada y, en consecuencia, se declarase, por las razones que se expresaban en el cuerpo de su escrito de interposición, la nulidad de los preceptos del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por el Decreto 73/2012, que se enumeraban:

I. Artículo 42: apartado 1.c), apartado 2 (completo) y apartado 3 (completo).

II. Artículo 64: apartado 3.a).

III. Artículo 65: apartado 2, párrafo primero y apartado a).

IV. Artículo 69: apartado 2.

V. Artículo 70: apartado 1.

VI. Artículo 71: apartado 1.

VII. Artículo 72: apartados 2 y 4.

VIII. Artículo 73: apartado 2.

IX. Artículo 77 completo (apartados 1 a 4).

Y, que se impusieran las costas causadas a la parte demandada si se opusiera a este recurso, por imponerlo así el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA).

Por otra parte, la letrada de los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía formuló su escrito de interposición del recurso de casación en fecha 16 de julio de 2015, en el cual solicitó a la Sala estimar el recurso, casando la sentencia recurrida y, en consecuencia, desestimando la demanda en su integridad declarando ajustados a derecho lo preceptos reglamentarios impugnados.

**QUINTO.-** Los recursos de casación fueron admitidos por providencia de fecha 23 de octubre de 2015, ordenándose también por diligencia de ordenación de 5 de noviembre de 2015 entregar copia de los escritos de interposición de los recursos a las mismas partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que llevaron a cabo la representación de las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L." y la letrada de los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía, mediante sendos escritos presentados en fecha 23 de diciembre de 2015 y 14 de enero de 2016, respectivamente.

**SEXTO.-** Por providencia de 20 de julio de 2016 se señaló para votación y fallo el día 4 de octubre de 2016, fecha en la que, efectivamente se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 29 de noviembre de 2016.

**SÉPTIMO.-** En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO .-** Se impugna en el presente Recurso de Casación 1899/2015 la sentencia que, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, ha dictado, en fecha de 12 de marzo de 2015, en el Recurso Contencioso-administrativo 363/2012 promovido por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", contra el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía (publicado en BOJA 81, de 26 de abril).

**SEGUNDO.-** Como decimos, la Sala de instancia estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo formulado por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de las recurrentes.

**A)** En sus Fundamentos Jurídicos Primero y Segundo la sentencia impugnada, respectivamente, concreta la disposición objeto de las pretensiones deducidas en la instancia (Decreto 73/2012, de 20 de marzo), y procede a rechazar la causa de inadmisibilidad del recurso planteada por la Junta de Andalucía, con base en el artículo 45.2.d) de la LRJCA, al entender cumplido el requisito previsto en dicho precepto.



**B)** En su Fundamento Jurídico Tercero, la sentencia reproduce los Fundamentos Jurídicos de la anterior sentencia de la misma Sala de 27 de febrero de 2015 (Recurso Contencioso-administrativo 364/2012 ) y que resolvía las mismas impugnaciones, respecto de los mismos preceptos del Reglamento de Residuos de Andalucía, que las formuladas en el Recurso Contencioso-administrativo 363/2012, en el que se dictó la sentencia ahora impugnada.

Pues bien, de la sentencia, que la sentencia de instancia impugnada reproduce, debemos destacar los siguientes extremos, todos ellos relacionados con los recursos de casación formulados:

**1º.** En relación con el **artículo 42.1.c)** del Reglamento de residuos de Andalucía (RRA), la sentencia desestima el recurso señalando al efecto:

"Ciertamente y aunque la técnica normativa empleada pudiera ser mejorable, pues conduce a confusión reproducir el artículo 25.3 sin más, y luego introducir un supuesto nuevo, la ley habilita a las comunidades autónomas para que en el ejercicio de su potestad reglamentaria puedan introducir supuestos de traslados de residuos sujetos a notificación previa".

**2º.** En relación con el **artículo 42.2 y 3, y 65.2.b)** del RRA, la Sala de instancia va a rechazar, desde la perspectiva en que se analiza en este momento, la impugnación de ambos preceptos, sin perjuicio de que luego la sentencia de instancia proceda, exclusivamente, a la anulación de la expresión "todos" del citado artículo 65.2.b) del Reglamento. Para rechazar, pues, ahora la impugnación, se expone lo siguiente:

"Si bien las dos partes de este recurso han realizado un importante esfuerzo explicativo sobre el principio de proximidad y autosuficiencia contemplado ya en el artículo 9 de la Ley 22/2011 , lo cierto es que tanto el reglamento comunitario como la propia ley de ámbito nacional, ya prevén la posibilidad de oponerse a traslados tanto de entrada y salida (así el artículo 25 de la ley se refiere a comunidades de origen y de destino) por los motivos contemplados en el reglamento comunitario. Decimos esto por cuanto que de lo que se trata es de determinar si los motivos de oposición fijados en el decreto impugnado, en cuanto a su clasificación según se trate de entrada o salida, se ajustan a las normas de rango superior, pero sin que se suscite polémica en torno a si los mismos o alguno de estos motivos vulnera las previsiones comunitarias en cuanto al fondo.

Así lo que se dice en la demanda es que clasificados los motivos de oposición en función del destino de los residuos, eliminación o valoración, el decreto impugnado los clasifica ahora en función de si entran o salen de la comunidad autónoma.

El artículo 25 antes citado dispone: "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 10 días desde la fecha de acuse de recibo de la misma, podrán oponerse por los motivos mencionados en el art. 11, apartados b), g), h), i) del citado Reglamento comunitario.

5. Cuando se presente una notificación previa a un traslado de residuos destinados a la valorización los órganos competentes de las Comunidades Autónomas de origen y de destino, en el plazo de 10 días desde la fecha de acuse de recibo de la misma, podrán oponerse por los motivos mencionados en el art. 12, apartados a), b) y k) del citado Reglamento comunitario.

Asimismo podrán oponerse a la entrada de residuos destinados a los incineradores que estén clasificados como valorización cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que los traslados tuvieran como consecuencia que los residuos producidos en la Comunidad Autónoma de destino tuvieran que ser eliminados.

b) Que los traslados tuvieran como consecuencia que los residuos de la Comunidad Autónoma de destino tuvieran que ser tratados de manera que no fuese compatible con sus planes de gestión de residuos".

Por su parte el Reglamento comunitario aludido prevé en sus artículos 11 y 12, también en función del destino de los residuos que se traslada unos motivos de oposición.

Nuevamente estamos más ante un problema de técnica legislativa en cuanto a la redacción de la norma que ante una infracción por el reglamento de lo dispuesto en normas de rango superior.

En primer lugar nada impide que la comunidad autónoma a la hora de regular los motivos de oposición al traslado de residuos, para lo que tiene competencia normativa, siga el criterio de la entrada o salida de los residuos. Desde luego no puede ser obstáculo a esta redacción el que la ley estatal y el reglamento comunitario los clasifiquen a su vez en función del destino de los residuos. Y es que estas dos normas se refieren como ya se ha dicho a los motivos que podrán oponer tanto las comunidades de origen como de destino. El que el decreto atienda a este último criterio para la clasificación de los motivos no adolece de infracción legal alguna.



Por otro lado, basta con examinar esos motivos de oposición, en concreto los previstos en los apartados b) tanto del artículo 11 como 12 del reglamento comunitario, para concluir el carácter abierto con el que se contemplan los motivos de oposición.

Ahora bien, no dejamos de advertir que las normas de referencia, sí han establecido una diferenciación entre los motivos de oposición según que se destinen a la eliminación o la valorización. Con ello se pone énfasis en que será con ocasión de la aplicación de esta normativa autonómica, estatal y comunitaria concurrente, cuando deba precisarse con claridad, teniendo en cuenta el destino de los residuos, el motivo de oposición que se vaya a alegar. Y ello por cuanto que el propio artículo 25 en sus apartados 6, 7 y 8, establece limitaciones y restricciones a la oposición al traslado de residuos. De forma que una aplicación clara y motivada de las causas de oposición evitará situaciones de inseguridad y con ello eventuales recursos entre los interesados y las administraciones competentes".

3º. En relación con la impugnación del **Título IV** del RRA ( "**Responsabilidad ampliada del productor del producto**" ), las recurrentes impugnaron dos preceptos: **64.3.a)** y **65.2.a)** ; impugnación que también es rechazada con base en las siguientes argumentaciones:

"Debemos partir para resolver esta impugnación del ámbito específico que se contempla con los artículos aquí examinados. Tanto si acudimos a la Ley 22/2011, en sus artículos 31 y 31 , como al reglamento recurrido, artículo 63, lo que se regula es la responsabilidad ampliada del productor del producto. Por tal debemos entender a la vista del artículo 31.1 de la ley y del artículo 63.1 del reglamento a la persona física o jurídica, que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos que con el tiempo se conviertan en residuos. Y es a estas personas o entidades profesionales a las que se les impone una responsabilidad ampliada sobre los productos concretada en el artículo 31.2 de la citada Ley 22/2011 .

Y sobre la forma de gestionar esa responsabilidad ampliada, se pronuncian ambos textos normativos admitiendo la gestión individual, colectiva, o en su caso, mediante sistemas públicos de gestión.

Entendemos que el artículo 64.3 a) del texto reglamentario, se impugna por la recurrente no en cuanto que no sea un sistema válida para la recogida de residuos, sino en cuanto que se le va a imponer al sistema de gestión colectivo, asumir el coste efectivo de esa recogida.

Pues bien, entendemos que conectando uno y otro artículo, con los antes mencionados, no hay motivos para apreciar tacha de ilegalidad.

Referir en primer lugar que la recogida de residuos se refiere solo a los casos de responsabilidad ampliada del productor del producto. Así se infiere de la ubicación de estos artículos, así como de las obligaciones que del artículo 64.1 y 2 del reglamento se extraen. Y que imponen sin limitación alguna la financiación de la recogida sea o no la competencia municipal. Dicho esto, no hay razón para anular per se esa primera forma de recogida de residuos que se contempla por parte de las administraciones locales y que resulta un sistema tan válido como cualquier otro.

Establecidos los diversos sistemas de recogida de residuos, habrá que estarse a la normativa sectorial que regula cada tipo de residuo para calcular efectivamente los costes que tendrán que ser asumidos por los productores del producto a través de los sistemas de gestión colectivos.

De forma que de acudir a uno u otro sistema deberá sufragarse el coste en función de lo que disponga la normativa específica aplicable. Y aquí en principio no pueden operar frente a lo regulado en el artículo 65.2 a) las disposiciones arriba señaladas de la Ley 11/97 . Las cuales ciertamente son aplicable a los envases y residuos de envases, pero que han pasado a tener rango reglamentario con la Ley 22/2011, que señala en su Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa: "Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta Ley, y en particular:

2. El capítulo VII sobre régimen sancionador y la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases . Los restantes preceptos, en lo que no se opongan a esta Ley permanecen vigentes con rango reglamentario".

De modo que el límite del coste adicional que se regula en esta norma reglamentaria deberá observarse en su caso solo a la recogida de envases, pero sin que haya norma alguna que ampara que ese límite sea aplicable al resto de recogidas de residuos.

De igual forma, no es oponible que esta misma normativa ahora reglamentaria, remita a convenios de colaboración para fijar las compensaciones a los entes locales por parte de los sistemas de gestión. Máxime cuando ya la propia Ley 22/2011 en su artículo 32.1 contempla como criterio de contribución económica, la proporción de productos que ponga cada productor en el mercado.



Destacando que ya el artículo 32.1 del texto legal predica la contribución respecto de los costes efectivos de la gestión.

Podemos por tanto decir que los preceptos reglamentarios impugnados han realizado un desarrollo de la Ley 22/2011 que en nada vulnera el principio de jerarquía normativa al no apreciarse que se hayan infringido normas de rango superior. Y ello por cuanto que la citada ley sí ampara la asunción del coste efectivo de la recogida de los residuos cuando proceda por cualquiera de los sistemas previstos, así como que no impide, antes al contrario contempla, que las contribuciones se hagan por los miembros al sistema en función de la cantidad de productos puestos en el mercado".

4º. A continuación la sentencia de instancia analiza la impugnación de varios artículos del RRA que se engloban en lo que la demanda denomina "**Financiación de los sistemas colectivos**". Concretamente, se pretendía la nulidad del artículo **65.2, párrafo inicial, y apartados b) y c)** del mismo, así como el artículo **72.2 c)** del RRA.

a) En relación con el artículo **65.2, párrafo inicial** la Sala, tras reproducir el artículo la Sala señala que "[s]e impugna este artículo en cuanto que supone una intromisión en la organización de esos sistemas colectivos de gestión respecto de su financiación. La cual habrá de ajustarse a lo previsto en la ley 22/2011, pero sin que en ningún caso esta llegue al punto de determinar, como sí hace el reglamento, las aportaciones de sus miembros".

La Sala de instancia --tras reproducir el artículo 32.5.g) y h), así como el apartado 5 del Anexo X de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados (LRSC)-- expone:

"Pues bien, en principio el apartado impugnado no impone cual debe ser el método o criterio de financiación del sistema colectivo de gestión. Y ello por cuanto que los criterios señalados son en todo caso subsidiarios respecto de las contribuciones que se hayan fijado por los sistemas en su solicitud de autorización. Ahora bien, nada impide que sobre la base de las obligaciones encomendadas a los sistemas de gestión, se puede establecer un sistema residual para el caso de desacuerdo entre los propios miembros de cada sistema. Criterios de contribución que por otra parte no son sino similares a los que la ley 22/2011 y el reglamento fijan para la contribución a los sistemas públicos de gestión".

b) En relación con el artículo **65.2, apartado b)**, la Sala, tras reproducir ambos apartados, señala:

"Se impugna el apartado b) en la medida que impone una determinada gestión medioambiental de todos los residuos, esto es, gestión en las instalaciones más próximas al lugar de producción, cuando se advierte en la demanda que el principio de proximidad solo se predica de las instalaciones de eliminación de residuos y para la valoración de residuos domésticos mezclados, pero no de todos los residuos, como señala el reglamento.

La administración defiende la legalidad del artículo destacando que el mismo lo que hace es conjugar ese principio de proximidad, con otros también mencionados en el texto, a la hora de la gestión medioambiental de los residuos.

Debemos partir para resolver esta pretensión, de lo dispuesto en la Ley 22/2011, en sus artículos 9 y 25, apartados 3, 4 y 5. De los mismos resulta por un lado que efectivamente ese principio de proximidad se predica de la siguiente forma: "1. El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en colaboración con las Comunidades Autónomas, y si fuera necesario con otros Estados miembros, tomará las medidas adecuadas, sin perjuicio de la aplicación de la jerarquía de residuos en su gestión, 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.

2. 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".

Por su parte, los apartados del artículo 25 indicados disponen como ya se ha dicho de un régimen administrativo de control al traslado de residuos, así como de motivos que podrán oponerse tanto en caso de entrada como de salida de residuos.

Con esto, debemos concluir que imponer como hace el reglamento en este apartado b), la gestión medioambiental de todos los residuos sin distinción de su destino o naturaleza, no es ajustado a los términos de la legislación nacional que se desarrolla ni de las disposiciones comunitarias. De modo que esa gestión medioambiental, y la asunción de los costes por los sistemas de gestión, sí será posible de aquellos residuos a los que conforme el artículo 9 de la ley le sea aplicable el principio de proximidad, sin perjuicio de las



competencias que la comunidad autónoma pueda ejercer sobre los residuos excluidos del artículo 9 con base a las competencias que la normativa en su conjunto le atribuyen.

Por otra parte, no tiene que alcanzar la pretensión anulatoria a todo ese apartado b) del artículo 65.2 del decreto, sino solo a la supresión del inciso "todos". De forma que sí habrán de asumirse los costes de la gestión medioambiental de los residuos en las instalaciones correspondientes, pero solo respecto de aquellos a los que les corresponda la observancia en uno u otro grado o intensidad de los principios enumerados".

Solicitada aclaración de la Sala de instancia sobre los anteriores argumentos, en relación con la anulación de la expresión "todos" del artículo 65.2.b) del RRA, mediante Auto de aclaración de 13 de abril de 2015, la Sala señaló que <<el inciso "todos" se anula por contravenir el artículo 9 de la Ley 22/2011 . En la que el principio de proximidad se predica de "instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados">>.

c) En relación con los artículos **65.2, apartado c) y 71.2.c) del RRA** , la Sala señala:

*"De lo expuesto debemos concluir que más allá de la gestión de los residuos, obligación principal de los sistemas de gestión, también la ley contempla como obligación de los sistemas de gestión la de realizar una labor informativa. Ahora bien, nada impone la ley sobre ese deber financiero que se extrae del apartado impugnado, ni que esas obligaciones de información tengan que realizarse necesariamente con la administración autonómica o en la forma por ella dispuesta. De modo que más allá de los acuerdos de colaboración que puedan concertar, sí debemos acoger en este punto la pretensión anulatoria y declarar la nulidad del artículo 65.2 apartado c) y del artículo 71.2 c)".*

**5º.** En el Fundamento Jurídico SÉPTIMO de la sentencia que la impugnada reproduce —autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor del producto— la Sala de instancia analiza la impugnación de los artículos **69.2 y 67.c)** , de una parte, y **76.1** del RRA, que la sentencia de instancia reproduce, señalando al efecto:

a) Sobre los artículos **69.2 y 67.c)**:

"De lo expuesto podemos concluir que un elemento esencial en el proceso de gestión de residuos y del que depende la autorización consiste en la identificación de las instalaciones que, propias del sistema de gestión o de terceros, van a recibir los residuos para su adecuada gestión. Con lo que parece inherente a este requisito y con ello al control administrativo previsto ex lege, que los cambios previstos en el artículo 69.2 del reglamento precisen de la modificación de la autorización inicialmente concedida. Sin que estemos por tanto ante nuevos controles no previstos por la ley, sino simplemente ante un cambio en las propias condiciones que inicialmente se tuvieron en cuenta para la autorización originaria".

b) Sobre el artículo **76** del RRA:

"Debemos partir para resolver esta impugnación que la potestad de revocación de la autorización, como inherente a la competencia que tiene la administración para autorizar la actividad correspondiente, se prevé en el reglamento para dos supuestos distintos que merecen un análisis también distinto. Primero se predica de los incumplimientos graves y muy graves de las obligaciones asumidas por la autorización; y en segundo lugar de los casos de desaparición de las causas que motivaron la concesión, entendiéndose de la autorización.

Dicho lo anterior, debemos examinar si en el caso de autos, los dos supuestos de revocación previstos se ajustan a los criterios recogidos.

Entendemos que no se ajusta a derecho la potestad revocatoria en los casos de desaparición de "las causas que motivaron sus concesión". Y es que si examinamos los supuestos en los que se contempla esta facultad revocatoria, y los mismos casos recogidos en las sentencias del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo comentadas en la contestación a la demanda, todas partes de supuestos de incumplimiento o infracción por la titular de la autorización de las obligaciones asumidas, o simplemente, de los mismos presupuestos que habilitan inicialmente para desarrollar la actividad sujeta a autorización. De modo que sea o no sanción, lo que se quiere evitar es que se continúe con la actividad cuando por circunstancias sobrevenidas imputables a la titular de la autorización no se cumplen los presupuestos para que pueda mantenerse aquella. En este sentido se venía ya pronunciando desde al menos los años sesenta la jurisprudencia y la doctrina, que se refería al carácter precario de las licencias. Se rechazaba el principio de intangibilidad de las autorizaciones y licencias, las cuales se sujetaban a un poder inherente de la administración, de intervención de oficio, en aras a salvaguardar en todo caso el interés público que rige en la actividad que precisa de aquellas.

Por el contrario, en el caso de autos la potestad de revocación se podrá ejercer por desaparición de circunstancias, pero sin especificar a cuales se refieren, y si por ejemplo, se incluyen cambios que obedezcan



a principios de mera oportunidad o discrecionalidad. A lo cual queda unido a que esa misma jurisprudencia refería esta potestad de revocación como última *ratio*.

Considerando que este supuesto de revocación es contrario a derecho por exceder de los criterios marcados para reconocer esa competencia, podíamos sin más concluir que el otro caso de revocación, por incumplimiento de obligaciones, sí es legal. Sin embargo analizado el régimen normativo previsto en materia de residuos en todo su conjunto, concluimos que también en este caso se ha previsto una competencia contraria a derecho.

Y a esta conclusión se llega cuando comparamos la previsión del artículo 76 del decreto, con el régimen sancionador de la Ley 22/2011 al que se remite el artículo 137 del decreto.

La Ley 22/2011 contempla efectivamente la revocación como sanción ante la comisión de infracciones tipificadas como muy graves y graves. Ahora bien, no es una sanción prevista para todas estas infracciones, sino que se reserva en la ley para la comisión de determinadas infracciones (artículo 47.1 a y b).

De modo que aun cuando el artículo 76 contempla la potestad revocatoria con naturaleza no sancionadora, y es más, sin perjuicio de la responsabilidad sancionadora en la que se pueda incurrir, mantener este artículo equivaldría tanto como a eludir el principio de tipicidad de las sanciones como vertiente del principio de legalidad. Toda vez que permitiría a la administración con base exclusiva en una previsión reglamentaria, extender la medida sancionadora o no de revocación, a supuestos distintos a aquellos a los que el legislador ha querido limitar esa medida de máxima gravedad y trascendencia. Con el régimen sancionador que de forma taxativa fija la ley, la revocación no podrá extenderse a más supuestos de incumplimientos que los recogidos en la misma. Por lo expuesto debemos en este caso anular el artículo impugnado".

**6º.** En el Fundamento Jurídico OCTAVO de la sentencia reproducida, se rechaza la impugnación del artículo 71.1 del RRA:

"Se dice que se imponen obligaciones de suministrar información que no le corresponde a los sistemas de gestión, sino a terceros.

Analizado el artículo vemos como las obligaciones que se imponen guardan todas relación con la actividad de los sistemas de gestión, con lo que más allá que la aplicación de este artículo a determinados casos pueda resultar inexistente a los sistemas colectivos, no se aprecia ilegalidad alguna".

**7º.** Por su parte, en el Fundamento Jurídico NOVENO —también de la sentencia reproducida— se impugnan los artículos que regulan los convenios marcos y los convenios específicos de colaboración. Concretamente, se impugnan los artículos **72.2 y 4, 73.2y 77 del RRA:**

a) Sobre los artículos **72.2 y 4, y 73.2** del RRA, la sentencia señala:

"Examinada la demanda lo que se impugna no es tanto la existencia de estos convenios de colaboración, como que se tengan que suscribir en un plazo de seis meses y que en caso de desacuerdo, la administración pueda fijar un régimen mínimo a falta de aquel.

Entendemos que la solución en este caso pasa por reconocer la necesidad de esos convenios, lo que en principio no parece que discuta por la recurrente. Así se advierte el carácter imperativo que se predica de la suscripción de esos convenios. Siendo esto así, que los convenios tengan que suscribirse en un plazo determinado para que comience su vigencia, y que a falta de los mismos, sea necesario que la administración competente, con base a las potestades de control que le corresponda, pueda fijar unas previsiones mínimas no parece que altere el régimen competencial previsto en la ley y desarrollado en el reglamento".

b) Y, en cuanto al **artículo 77 del RRA**, se añade:

"... referido a la subsidiariedad, si bien se indica el mismo como impugnado, la demanda no desarrolla luego motivo alguno de infracción, por lo que debe ser desestimada la pretensión a él referida".

**8º.** Por último, en el Fundamento Jurídico DÉCIMO, igualmente de la sentencia reproducida —"otras alegaciones"—, se impugnan los artículos **49 y 70.1 del RRA** siendo la impugnación también rechazada:

"Comprobamos efectivamente que el reglamento coincide con la ley en los porcentajes previstos en las letras c) y d) del apartado 2. Por otro lado, del artículo 22 se puede concluir que lo que se recoge son objetivos mínimos, con lo que nada impide que las administraciones competentes puedan en desarrollo de la ley, fijar previsiones superiores en materia de gestión.

Respecto al artículo 70, se dice la imposibilidad de cumplir esos objetivos a nivel provincial. Pero sin que más allá de ese alegato se especifique o aclara en qué punto resulta ese artículo de difícil cumplimiento o que contravenga el régimen legal previsto".



C) Para concluir, la sentencia de instancia, en su Fundamento Jurídico CUARTO, resuelve algunas cuestiones no planteadas en el Recurso 364/2012, cuya sentencia había reproducido. En concreto, se impugna el **apartado 2.b) del artículo 71** del Decreto, que se relaciona con el **artículo 67.c).6º**, el cual contempla la exigencia de constituir garantías conforme a lo establecido en el artículo 10.3 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases:

"No compartimos esta interpretación pues literalmente el precepto legal básico condiciona el establecimiento de fianzas, seguros y garantías financieras a los reales decretos, y no solo la fijación de cuantías, término que no utiliza la ley; por otra parte, si como dice la demandada solo se demora a un real decreto ulterior la fijación de las cuantías, lo cierto es que el artículo 71.2.b) la está fijando anticipadamente "por el importe que se fije en la resolución de autorización en función de su volumen de negocio relativo a los residuos gestionados en Andalucía. Como mínimo dicho importe será del 4% de dicho volumen de negocio...". Por tanto, de la interpretación conjunta de los artículos 67.c).6º, 10.3 de la Ley 11/1997, y 35.2.d) de la Ley 22/11 llegamos a la conclusión de que en la situación actual los sistemas colectivos que no operen en el sector de los envases y residuos de envases tendrán la obligación de constituir garantías sólo cuando se dicten los reales decretos que regulen la responsabilidad ampliada del productor en cada flujo de residuos, pues la ley estatal difiere a dicho momento tal obligación y no solo la fijación de su cuantía. En consecuencia, el artículo 71.2.b) ha de ser anulado en la medida en que se establece con carácter general la obligación actual de todos los sistemas colectivos de constituir las garantías a que se refiere".

D) Por todo lo anterior, la sentencia impugnada anula "el término "todos" del apartado b) del artículo 65.2, el apartado c) de ese mismo artículo 65.2, el artículo 71.2.b), el artículo 71.2 c) y el artículo 76, desestimando el recurso en todo lo demás".

**TERCERO.-** Contra esa sentencia se han interpuesto sendos recursos de casación tanto por parte de la Junta de Andalucía, como por parte de las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", en los que se esgrimen diversos motivos (seis motivos en el recurso de la Junta de Andalucía y un total de diez en el de las entidades privadas también recurrentes); motivos que se articulan, bien al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) —esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión—, bien a través del apartado d) del mismo artículo 88.1.d) de la LRJCA, mediante los que se denuncia la infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate.

A través del artículo 88.1.c) de la LRJCA, se esgrimen los motivos primero y quinto de los del recurso de la Junta de Andalucía, así como el primero de los de las entidades privadas recurrentes; el resto de los motivos de ambos recursos se articulan a través del apartado 88.1.d) de la misma LRJCA.

**CUARTO.-** Son motivos de la **JUNTA DE ANDALUCÍA**, los siguientes:

1º. En el *primer motivo* (a través del citado artículo 88.1.c) de la LRJCA) se discrepa de la anulación llevada a cabo por la sentencia de instancia impugnada del término "**todos**" del **artículo 65.2.b del RRA** por incurrir la sentencia en una defectuosa motivación e incongruencia interna contraria al artículo 218 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), por cuanto la conclusión a la que llega la sentencia coincide con los argumentos de la Junta de Andalucía, no debiéndose por ello haberse anulado el término "todos".

Lo que en el artículo 65 del RRA se regula es la denominada "*Financiación de los sistemas colectivos*", que se llevará a cabo —según expone el precepto— a través de las aportaciones periódicas a sufragar por "quienes pongan por primera vez en el mercado los productos que se conviertan en residuos", o bien por las "distribuidoras adheridas al sistema". En concreto, el precepto reglamentario impugnado, en su apartado 2, establece un criterio de cuantificación (la cantidad de productos efectivamente puestos en el mercado) para el caso de que no se alcance un acuerdo sobre las cuotas a aportar, las cuales habrán de sufragar, al menos, (1) el coste efectivo de la recogida de los residuos —cuyo ámbito se describe en el apartado a) del citado 65.2—, (2) la correcta gestión ambiental de "todos" los residuos —la cual "se hará en instalaciones autorizadas aplicando los principios de proximidad, mejor técnica disponible y de jerarquía de gestión"—, y (3) las campañas anuales de información, concienciación ciudadana y sensibilización ambiental.

Lo discutido del precepto era que, en el ámbito de las aportaciones periódicas a sufragar, se incluyera (65.2.b del RRA) la gestión ambiental de "todos" los residuos, ya que el principio de proximidad solo se predica respecto de las instalaciones de eliminación de residuos y de valorización de residuos domésticos mezclados, pero no de "todos" los residuos. La Sala acepta tal planteamiento, de conformidad con la regulación que se contiene en los artículos 9 y 25 de la LRSC —exclusivamente en relación con las instalaciones de eliminación de residuos y de valorización de residuos domésticos mezclados—, llegando a la conclusión de que "la gestión





medioambiental de todos los residuos sin distinción de su destino o naturaleza, no es ajustado a los términos de la legislación nacional que se desarrolla ni de las disposiciones comunitarias".

La sentencia, pues, explica la razón de la anulación del expresado término "todos", como, además, reiteró en el posterior Auto de aclaración de 13 de abril de 2015, en el que la Sala señaló que "el inciso "todos" se anula por contravenir el artículo 9 de la Ley 22/2011 " ya que "el principio de proximidad se predica de "instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados".

No se discute —ahora— el cumplimiento de los principios previstos para la gestión ambiental de los residuos en las instalaciones autorizadas (proximidad, mejor técnica disponible y jerarquía de gestión), sino el dato concreto de que la Sala haya respondido de forma congruente en relación con la impugnación formulada respecto de la obligación impuesta, en la norma reglamentaria impugnada, para "todos" los residuos.

Por tanto, desde esta concreta perspectiva, el motivo debe de ser rechazado, pues la incongruencia omisiva se produce "cuando, por dejar imprejuizada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia", lo cual requiere la comprobación de que "existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes", debiendo, no obstante, tenerse en cuenta "que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva" pues resulta "preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno ... y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva". En consecuencia, se insiste en que "debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones", sin que las primeras requieran "una respuesta explícita y pormenorizada", mientras que, por el contrario, las pretensiones si exigen "de respuesta congruente ... sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse". Y, a todo lo anterior, habremos de añadir que "la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables" (extractado de la STC 8/2004, de 9 de febrero ).

Partiendo de la doctrina jurisprudencial anteriormente citada y, vistas las concretas y argumentadas respuestas de la Sala de instancia, en relación con la pretensión esgrimida respecto del artículo 65.2.b) del RRA en el recurso contencioso-administrativo, debemos llegar a la conclusión de que el contenido y sentido de las respuestas podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada, congruente y razonada a la pretensión formulada. Baste, pues, para concluir con el vicio de incongruencia con señalar que la *ratio decendi* de la sentencia se percibe con nitidez de la lectura de la misma y que el recurrente ni siquiera ha expuesto en el desarrollo del motivo la existencia de indefensión alguna, jurisprudencialmente exigible, para la viabilidad del citado vicio procesal.

Por otra parte, no hay contradicción, ni confusión alguna, con la referencia que en la sentencia de instancia se contiene en relación con las competencias autonómicas, en función de su normativa específica, respecto de los residuos excluidos por el artículo 9 de la LRSC.

**2º.-** En el *segundo motivo* (ahora ya por la vía del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia —también en relación con la anulación, por parte de la sentencia de instancia impugnada, de la **expresión "todos" del artículo 65.2.b) del RRA** — la infracción del artículo 62.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA ), en relación a una aplicación indebida de los artículos 9 y 25, apartados 3 , 4 y 5, de la ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados (LRSC), así como artículo 3 del Código Civil (CC ) y jurisprudencia comunitaria.

Lo que ahora se discute es la imposición, en el precepto autonómico impugnado, del principio de proximidad en el traslado de los residuos, considerando la sentencia de instancia que tal imposición es adecuada a la normativa europea, estatal y autonómica, ya que la imposición del referido principio de proximidad es impuesto de forma conjugada con otros principios, como son los de mejor técnica disponible y jerarquía en la gestión de los residuos. Principio de proximidad que, por otra parte, y de conformidad con una reiterada jurisprudencia comunitaria, ha de aplicarse sin poner en riesgo la salud humana ni el medio ambiente (límites que son mencionados en el artículo reglamentario impugnado), así como en relación con los otros principios que se mencionan en el motivo. La aplicación de tal principio resulta —según se expone en el motivo— a todo el proceso de gestión de los residuos globalmente considerado (desde la fase inicial a la final de eliminación o valorización), debiendo contemplarse la normativa de aplicación desde un punto de vista integral, si bien con particularidades en cada fase del proceso de tratamiento de residuos, teniendo el principio de proximidad



especial incidencia en la fase de traslado o transporte de los residuos, aunque también incide en la fase final de eliminación o valorización, a las que, de forma expresa, se refiere el artículo 9 de la LRSC, que, según se señala, no puede ser interpretada en términos restrictivos y excluyentes del principio de proximidad en otras fases anteriores del proceso de gestión de residuos, tal y como se expresa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 9 de julio de 1992, C-2/1990, y 23 de mayo de 2000. C-209/1998, entre otras). En el Fundamento Jurídico 51 de la última STJUE citada se señalaba que la oposición al traslado no puede realizarse, con base en el artículo 36 del Tratado (conurrencia de peligro para la salud y la vida de las personas o de los animales, o para la preservación de los vegetales) "cuando no exista indicio alguno de peligro" para tales ámbitos. Especial referencia se realiza a la STJUE de 16 de diciembre de 2004, C-277/2002, de la que la Administración recurrente deduce que los Estados pueden adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en riesgo la salud humana y sin utilizar métodos o procedimientos que puedan perjudicar el medio ambiente. Igualmente el motivo hace referencia a la STS de 19 de enero de 2000 .

En síntesis, en el motivo se mantiene que la jurisprudencia y la normativa comunitaria han equiparado jurídicamente los residuos destinados a la valorización y los destinados a la eliminación, desposeyendo a tal distinción de toda consecuencia jurídica, considerando, pues, que la misma ---como hace la sentencia de instancia, con base en los artículos 9 y 25 de la LRSC--- sirva para atribuir un diferente régimen en la atribución de los principios y objetivos que deben presidir la gestión de los residuos, y, en concreto del principio de proximidad, apelando a las circunstancias concretas de cada caso, en función del principio de proporcionalidad entre los riesgos para la salud y el medio ambiente, como consecuencia del traslado, y el correcto funcionamiento del mercado interior en la libre circulación.

Debemos rechazar el motivo formulado, por cuanto no resulta de aplicación la extensión a "*todos los residuos*" de los mencionados principios ---y, en concreto, el de proximidad---, dada la evidente extensión que se contiene en las normas legales citadas como impugnadas (9 y 25 de la LRSC), que, por otra parte, se ajusta a la doctrina expuesta en la jurisprudencia del TJUE, que mantiene la distinción entre los residuos en función del destino previsto para los mismos, y que esta Sala ha asumido en sus SSTs de 30 de octubre de 2012 (RC 3379/2009) y 1 de marzo de 2016 (RC 3102/2014).

En la primera STS de precedente cita señalamos:

"El principio de proximidad y suficiencia pretende garantizar la existencia de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación que permitan que los residuos sean depositados y destruidos en las instalaciones adecuadas más próximas, por lo que no es sino una proyección del principio de "corrección de los atentados al medioambiente en la fuente" establecido en el artículo 191.2 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), del que deriva, asimismo, que pueda prohibirse el transporte de residuos con destino a su eliminación. Si bien la misma no resulta aplicable, *ratione temporis* , al caso enjuiciado, el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de Noviembre de 2008 , sobre los residuos, determina, a fin de que la Comunidad en su conjunto pueda ser autosuficiente en la eliminación y valorización de residuos urbanos mezclados en hogares privados y que los estados miembros alcancen ese objetivo individualmente, el establecimiento de una red de cooperación en materia de instalaciones de eliminación e instalaciones para la valorización de residuos urbanos mezclados recogidos de hogares privados, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas y la necesidad de instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos.

Pues bien, el artículo 15 del Reglamento autonómico impugnado contraviene el principio de proximidad y suficiencia contenido en la legislación estatal básica en una interpretación del mismo acorde con el antes citado principio de corrección de los atentados al medioambiente en la fuente, establecido en el artículo 191.2 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), porque determina que la eliminación de residuos se producirá "siempre que sea posible" en el territorio de la Comunidad Autónoma, aun cuando pudiera existir una instalación más próxima adecuada para ello situada en el territorio de otra Comunidad Autónoma, lo que es contrario a la operatividad del principio de proximidad en el conjunto del Estado y no sólo en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas.

(...) También resulta contrario al principio de proximidad el condicionamiento de la recepción de residuos procedentes de otras Comunidades autónomas a la aplicabilidad de lo que el reglamento impugnado denomina principio de equivalencia, por cuanto ---a pesar de lo que se afirma por la Sala de instancia--- la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 16.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril , con ocasión del otorgamiento, por la Administración ambiental autonómica, de las autorizaciones pertinentes en relación con la autorización de entrada de residuos peligrosos que tengan como destino las instalaciones de eliminación emplazadas en la Comunidad Autónoma de Aragón, esa autorización tiene lugar ---"en la lógica del reglamento impugnado---

después de la aplicación del denominado "principio de equivalencia", que funciona por tanto como un filtro previo no previsto y, por tanto, incompatible con la regulación básica estatal.

Por las razones expuestas el motivo debe prosperar".

Por su parte, en la STS de 1 de marzo de 2016 (RC 3102/2012) —desde una perspectiva distinta, y estando en vigor la anterior Ley de Residuos de 1998— hemos expuesto en relación con el citado principio de proximidad en aplicación al traslado residuos:

"Pero no es susceptible de reproche el planteamiento de fondo que subyace a la sentencia; y de ahí la procedencia de desestimar el motivo alegado.

- La interpretación que efectúa la Sala sentenciadora es, ya de entrada, la que mejor se acomoda al propio tenor literal de la normativa aplicable, porque la vigencia del principio de proximidad se proclama estrictamente en punto a la eliminación de los residuos (artículo 16.1: "La eliminación de residuos en el territorio nacional se basará en los principios de proximidad y de suficiencia"), de modo que no se opone a su traslado fuera de la isla con vistas a su tratamiento y valorización, que es lo que sucede con los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos recogidos selectivamente y destinados después a valorización.

Y resulta también del artículo 16.3 de la misma Ley de 1998 que la regla general consiste en admitir la posibilidad de traslado de residuos de una Comunidad Autónoma a otra (artículo 16.3: "Las Comunidades Autónomas no podrán oponerse al traslado de residuos para su valorización o eliminación en otras Comunidades Autónomas, siempre y cuando estos traslados no se opongan a los objetivos marcados en sus planes autonómicos").

No cabe, en consecuencia, extender la virtualidad del principio de proximidad más allá de los supuestos en que dicho principio está previsto legalmente.

Cierto es que en el último precepto antes indicado se contempla que al traslado de residuos pueda oponerse su compatibilidad con los objetivos marcados por los planes autonómicos. Pero ya como excepción, y han de evitarse, como sabemos, las interpretaciones expansivas en la determinación del alcance de las limitaciones establecidas a un principio general de libertad.

Y es así que, en la interpretación que la Sala de instancia efectúa de la planificación sectorial vigente en Mallorca (Plan Director de Servicios de 2002), y cuya aplicación al caso no se rechaza de entrada (por carecer de carácter autonómico, según se intenta hacer valer), se postula que solo si se realiza en Mallorca corresponde en exclusiva al concesionario adjudicatario del servicio el tratamiento de los residuos.

En el sentido expuesto, se interpreta la obligación establecida en su artículo 12 de entregar los residuos a las plantas de tratamiento gestionadas por el Consell, una vez este servicio también ha venido a insularizarse por virtud del indicado Plan (artículo 6); pero, como decimos, no impone el referido precepto que todo tratamiento de los residuos recogidos en Mallorca deba confiarse necesariamente al concesionario. Así será efectivamente, si su tratamiento se realiza en la isla, pero no está prohibido su traslado fuera de ella.

Así, pues, por virtud de cuanto antecede, las limitaciones pretendidas en el recurso relativas al tratamiento de residuos no encuentran cobertura ni en la normativa legal de aplicación (Ley de 1998), ni en el plan sectorial vigente en la isla de Mallorca.

El principio de proximidad recogido en la Ley de 1998 (y también en el propio Plan: artículo 3) no impone que los residuos recogidos en Mallorca deban ser tratados necesariamente en la isla y, por consiguiente, tampoco impide que puedan ser trasladados a otras Comunidades Autónomas (o a otras islas) para su tratamiento.

Y en el caso del Plan -hemos de añadir ahora- la conclusión así alcanzada en la instancia constituye una barrera infranqueable en casación, porque a los órganos jurisdiccionales ubicados en el vértice de cada Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva la determinación última del sentido en que ha de interpretarse y aplicarse el Derecho propio de cada Comunidad Autónoma.

- Una interpretación sistemática, por otra parte, fundada en el contexto (europeo) en que se inserta la normativa legal que estamos examinando, no hace sino avalar y reforzar el planteamiento expuesto.

No está de más recordar en este sentido que, a impulsos de la jurisprudencia europea (por todas, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1998 - asunto C -203-96), cuya existencia el recurso no ignora e incluso cita expresamente), ha venido a modificarse el signo de la normativa de referencia proveniente de las instancias europeas (Reglamento 1013/2006 y Directiva Marco de Residuos de 2008), con vistas a la admisión del traslado de los residuos para su tratamiento.



Y la expresa incorporación de esta regla a nuestro ordenamiento por medio de la Ley de 2011, antes que representar una novedad sustancial, lo que hace no es sino confirmar el limitado alcance con el que ha de interpretarse el principio de proximidad en el ámbito que nos ocupa (gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos).

En definitiva, cumple concluir que el Plan de Mallorca organiza el sistema de gestión de residuos cuando su tratamiento se desarrolla en la isla, pero no puede entenderse que da cobertura a una prohibición de traslado de residuos genérica e incondicionada, contraria a los principios de libre circulación, libertad de empresa y libre competencia que demanda el acervo comunitario. La existencia de un único concesionario y de una sola instalación de tratamiento de residuos determina la necesidad de acudir a aquél y a ésta cuando vayan a tratarse dichos residuos en Mallorca, pero no impide que los gestores de residuos puedan favorecer su traslado fuera del ámbito territorial de la isla".

Finalmente, en las SSTs 13 de abril (RC 4087 ) y 8 de junio de 2016 (RC 255/2015 ) —aunque no para actuaciones idénticas— hemos insistido en esta doctrina. Debemos, ratificar la doctrina de instancia, rechazando el motivo planteado.

Resulta importante destacar que la LRSC establece que los traslados de residuos destinados a la eliminación, así como los traslados de residuos domésticos mezclados destinados a la valorización, deberán llevarse a cabo teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad. En otras palabras, que la nueva Ley restringe la facultad de las Comunidades autónomas para poner limitaciones al libre traslado de residuos entre comunidades únicamente en relación con los residuos destinados a la eliminación (cualquiera que sea su naturaleza) y para los residuos domésticos mezclados (es decir, los no provenientes de recogida selectiva) destinados a la valorización, que se sujetarán en todo caso a los citados principios de autosuficiencia y proximidad. Ello quiere decir que esos flujos de residuos deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, en el territorio de la Comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello. Y si no fuera así, en aquellas instalaciones existentes en otras comunidades autónomas que geográficamente se encuentren más próximas al lugar de generación de los residuos. Los demás flujos de residuos podrán ser eliminados o tratados en Comunidad autónoma distinta a la de su procedencia, siempre sujetos al régimen de intervención administrativa previsto en la propia Ley.

En definitiva, el principio de proximidad es uno de los principios que gobierna la gestión de los residuos y está directamente relacionado con el principio de corrección de la contaminación en su origen, aunque este principio debe compatibilizarse en determinados casos con la prioridad de la valorización como vía de gestión. Para fomentar la valorización de los residuos, la normativa vigente establece que el principio de proximidad no se aplica a los residuos destinados a valorización distintos de los residuos mezclados procedentes de los hogares.

En este sentido es ilustrativa la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 12 de diciembre de 2013 dictada en el asunto C-292/12 , que trae causa de una petición de decisión prejudicial como consecuencia de las cláusulas de un Pliego de condiciones de contratación administrativa aprobado en el marco del procedimiento de adjudicación de una concesión de servicios relativos a la recogida y el transporte de los residuos generados en un término municipal y que basándose en la normativa vigente, establece:

"Así pues, resulta del análisis de las disposiciones del Reglamento 1013/2006 aplicables a los traslados entre Estados miembros de residuos destinados a la valorización diferentes de los residuos municipales mezclados, que este Reglamento no contempla la posibilidad de que una autoridad nacional adopte una medida de alcance general que tenga por efecto prohibir total o parcialmente el traslado de tales residuos a otros Estados miembros para ser tratados en los mismos".

En conclusión, el motivo debe desestimarse por cuanto, el régimen de los traslados de residuos establecido en la normativa básica estatal pone de manifiesto que, con carácter general, no puede prohibirse el traslado de los residuos ni exigir en **todos** los supuestos que el tratamiento se lleve a cabo en instalaciones próximas.

**3º.-** En el *tercer motivo* (también por la vía del 88.1.d de la LRJCA), y, ahora en relación con la anulación por la sentencia de instancia de los **artículos 65.2.c ) y 71.2.c ) del RRA** , se denuncia la infracción del citado artículo 62.2 de la LRJPA y de la jurisprudencia que lo interpreta, por indebida aplicación de los artículos 32.5.b) y 31.2 de la LRSC.

El artículo 64 del RRA regula la denominada "Red de recogida de residuos" imponiendo (apartado 1) a los denominados "sistemas de gestión" las "obligaciones derivadas de la puesta en el mercado de los productos", obligación que comprende, según expresa el precepto, "la financiación de la recogida de los residuos independientemente de que la competencia de su gestión sea municipal o no" . Pues bien, en el siguiente artículo 65, se regula la "Financiación de los sistemas colectivos", "a través de las aportaciones



periódicas que sufragarán las personas fabricantes, importadoras, adquirentes intracomunitarias quienes pongan por primera vez en el mercado productos que se conviertan en residuos" (apartado 1) . Por su parte, en el apartado 2 del artículo 65 se señala el ámbito de tales aportaciones, que se extiende, en síntesis, al (a) "coste efectivo de la recogida de los residuos", a (b) la "correcta gestión ambiental" de los mismos, y (c) —que es lo aquí cuestionado— a "las campañas anuales de información, concienciación ciudadana y sensibilización ambiental, para aumentar el grado de eficacia de la recogida selectiva de recursos". Obligación que se reitera en el otro precepto anulado, 71.2.c) del mismo RRA.

La anulación por parte de la sentencia de instancia ha venido determinada por la falta de cobertura legal de tal obligación, expresándose al respecto en la misma sentencia:

"De lo expuesto debemos concluir que más allá de la gestión de los residuos, obligación principal de los sistemas de gestión, también la ley contempla como obligación de los sistemas de gestión la de realizar una labor informativa. Ahora bien, nada impone la ley sobre ese deber financiero que se extrae del apartado impugnado, ni que esas obligaciones de información tengan que realizarse necesariamente con la administración autonómica o en la forma por ella dispuesta".

Frente a ello, considera la Administración recurrente que el deber de financiación de las campañas publicitarias se encuentra directamente vinculado a la obligación principal de suministro de información que impone la ley básica en los artículos 31.2, apartados c) y g), si bien de forma genérica. Por ello, la sentencia de instancia no sólo realiza una interpretación restrictiva de tales preceptos, sino que infringe, en este particular el artículo 149.1.23 CE y 57.1.g) y 57.3 del Estatuto de autonomía de Andalucía.

En concreto, lo discutido fue que, mediante las citadas normas impugnadas, se impusiera a los sistemas colectivos de gestión de residuos la obligación de asumir, con sus aportaciones, el coste de las citadas campañas de información. La sentencia de instancia parte de la ubicación sistemática de los preceptos legales concernidos de la LRSC (31 y 32); normas en las que se regula la denominada "Responsabilidad ampliada del productor del producto". En concreto, en el 31.1 de la LRSC es definida la figura del "productor del producto" como "la persona física o jurídica, que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, venda o importe productos según se determine en las normas de desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor". Pues bien, definida la figura del productor del producto, es el 31.2 de la LRSC la norma que impone la denominada responsabilidad ampliada, detallando las obligaciones que les pueden ser impuestas, considerando la sentencia de instancia que existen motivos para apreciar tacha de ilegalidad de las normas reglamentarias impugnadas, las cuales, según se expresa, han realizado un desarrollo de la LRSC que va más allá de lo previsto en el apartado c) de este artículo 31.2, que se refiere a la obligación de "ofrecer información a las instalaciones de preparación para la reutilización sobre reparación y desguace, así como información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable", y de lo contemplado en el apartado g), que se refiere a la obligación de "proporcionar información sobre la puesta en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos". Tampoco podemos encontrar soporte para la obligación reglamentariamente impuesta en el artículo 32.5.b) de la misma LRSC, que se refiere a la organización de la recogida de residuos en todo el territorio nacional y a la celebración de acuerdos de responsabilidad.

En el artículo 31 de la LRSC, como hemos expuesto, se delimita el concepto de "productor del producto" (apartado 1), describiéndose en el siguiente apartado 2 las "obligaciones" (medidas) a las que, los citados productores, pueden ser sometidos, y, añadiéndose, en el apartado 3, que "[e]l establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros ...". Concorre, pues, la vulneración del principio de legalidad, por cuanto las normas anteriores en modo alguno extienden las obligaciones al costeamiento de las campañas publicitarias de referencia y, por otra parte, para la implantación, en su caso, de tales medidas u obligaciones —dicho sea a efectos meramente hipotéticos— la norma reglamentaria autonómica deviene insuficiente (artículo 31.3 de la LRSC).

El precepto impugnado, no recoge la obligación de los Sistemas Colectivos de financiar las campañas de sensibilización, haciendo referencia a la obligación de informar a los consumidores sobre la reutilización o reciclaje del producto que adquieran, así como de informar sobre ciertas cuestiones relativas a la puesta en el mercado de productos. En suma, contrariamente a lo sostenido por la Administración recurrente, nada tienen que ver las campañas de sensibilización con proporcionar información sobre la reutilización o reciclaje de los productos, o sobre los productos puestos en el mercado.

El motivo, pues, decae.

**4º.-** En el *cuarto motivo* (88.1.d), en relación con la anulación del **artículo 71.2.b) del RRA** se denuncia la infracción de la jurisprudencia y por indebida aplicación del artículo 32.5.d) de la LRSC.



Tal precepto reglamentario anulado por la sentencia de instancia impone la obligación de "constituir una garantía financiera en efectivo o mediante aval de entidad de crédito a favor de la Consejería competente en medio ambiente por el importe que se fije en la resolución de la autorización en función del volumen de negocio relativo a los residuos gestionados en Andalucía". El precepto regula la citada garantía, estableciendo un mínimo (4% del volumen de negocio), con carácter revisable, así como un plazo (un mes) para su constitución.

La sentencia de instancia estimó la impugnación, considerando insuficiente —de modo parecido a lo expuesto en el motivo anterior— lo prevenido en el artículo 32.5.d) de la LRSC, que impone a los sistemas individuales y colectivos la obligación de "suscribir fianzas, seguros o garantías financieras, que se establezcan en cada caso los reales decretos que regulen la responsabilidad ampliada del productor en cada flujo de residuos"; la estimación —y la nulidad correspondiente— vino determinada por la ausencia de los "reales decretos" de referencia, y, analizado la normativa citada y la de envases y residuos de envase (Ley 11/1997), llega a la conclusión de que los sistemas que no operen en el citado ámbito de los envases y residuos de envases, "tendrán la obligación de constituir garantías sólo cuando se dicten los decretos que regulen la responsabilidad ampliada del productor en cada flujo de residuos, pues la ley estatal difiere a dicho momento tal obligación y no solo la fijación de la cuantía".

La misma argumentación del motivo anterior nos sirve para rechazar, también, este motivo, pues, como antes señalamos, en el artículo 31 de la LRSC, se delimita el concepto de "productor del producto" (apartado 1), describiéndose en el siguiente apartado 2 las "obligaciones" (medidas) a las que, los citados productores, pueden ser sometidos, y, añadiéndose, en el apartado 3, que "[e]l establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros ...". Pues bien, a ello debe añadirse, en este supuesto, que junto a la anterior "obligación genérica", existe, en concreto, que la obligación de la suscripción de fianzas, seguros y garantía financieras por los sistemas solo resulta procedente, en cada caso, cuando se publiquen los reales decretos que regulen la responsabilidad del productor del producto "en cada flujo de residuos".

Obvio es que, como señala la sentencia de instancia, tal ausencia, salvo en el supuesto de envase y envases de residuos, no puede ser suplida por la norma reglamentaria que, acertadamente, ha sido anulada.

También debe rechazarse, pues, este motivo.

**5º.** - En el *quinto motivo* (este por la vía del artículo 88.1.c de la LRJCA), y en relación con la anulación llevada a cabo por la sentencia impugnada del **artículo 76 del RRA**, se denuncia la infracción del artículo 218 de la LEC por defectuosa motivación e incongruencia de sentencia.

El artículo 76 del RRA, que ha sido anulado por la sentencia de instancia, regula la Revocación de la autorización de los sistemas de gestión, contemplado tanto la suspensión temporal como la revocación de la autorización, previa la correspondiente audiencia, (1) en caso de incumplimiento grave o muy grave de las obligaciones asumidas por la autorización, o (2) en caso de desaparición de las causas que motivaron la misma, añadiendo al final del apartado 1 del precepto: "sin perjuicio de las responsabilidades sancionadoras, pecuniarias o de otra índole que pudieran derivarse del incumplimiento".

La sentencia de instancia va a anular el supuesto de revocación basado en la desaparición de las causas que motivaron la autorización, en el que no se especifican a qué causas se refiere pudiendo incluirse cambios que obedezcan a principios de mera oportunidad o discrecionalidad: por ello la sentencia entiende que tal supuesto "es contrario a derecho por exceder de los criterios marcados para reconocer esa competencia". Y, por otra parte, anula también el supuesto de revocación por incumplimiento grave de las obligaciones impuestas en la autorización, al comparar el régimen sancionador de la LRSC, al que se remite el artículo 137 del mismo RRA:

"La Ley 22/2011 contempla efectivamente la revocación como sanción ante la comisión de infracciones tipificadas como muy graves y graves. Ahora bien, no es una sanción prevista para todas estas infracciones, sino que se reserva en la ley para la comisión de determinadas infracciones (artículo 47.1 a y b).

De modo que aun cuando el artículo 76 contempla la potestad revocatoria con naturaleza no sancionadora, y es más, sin perjuicio de la responsabilidad sancionadora en la que se pueda incurrir, mantener este artículo equivaldría tanto como a eludir el principio de tipicidad de las sanciones como vertiente del principio de legalidad. Toda vez que permitiría a la administración con base exclusiva en una previsión reglamentaria, extender la medida sancionadora o no de revocación, a supuestos distintos a aquellos a los que el legislador ha querido limitar esa medida de máxima gravedad y trascendencia. Con el régimen sancionador que de forma taxativa fija la ley, la revocación no podrá extenderse a más supuestos de incumplimientos que los recogidos en la misma".

Debemos insistir en que la impugnación articulada en el presente motivo lo es al amparo del artículo 88.1.c) de la LRJCA, señalándose que en la sentencia no se citan los preceptos considerados infringidos para la



anulación decretada ni los motivos para ello, apelándose, por tanto, a la falta de motivación de la sentencia que deriva en una suerte de incoherencia interna.

Desde esta primera perspectiva formal (la perspectiva material se contempla en el motivo siguiente) el motivo quinto debe de ser rechazado. Obviamente no nos vamos ahora a anticipar respondiendo a la citada cuestión de fondo, dado el ámbito casacional en el que ahora nos situamos, debiendo ahora, simplemente, constatar que la sentencia llega a la conclusión estimatoria conocida realizando todo un detallado y diferenciado razonamiento en el que se fundamenta la nulidad del precepto impugnado desde la doble perspectiva que contempla: el cambio de las causas que motivaron la autorización y el incumplimiento de las condiciones iniciales de la misma. Luego nos pronunciaremos respecto de dicha doble anulación por los motivos de fondo expresados, pero lo que, en modo alguno, se puede negar, es que la sentencia impugnada razona, motiva y explica el porqué acepta sigue la pretensión de la recurrente. Lógico es que se discrepe de tales razones — como con profusión realiza la Administración recurrente—, pero lo que no deja lugar a dudas es que las razones, y la motivación, han existido, como, por otra parte, acredita el recurso de la recurrente impugnado tales razones desde la perspectiva material de fondo que veremos en el siguiente motivo.

Como sabemos, el Tribunal Constitucional — STC 6/2002, de 14 de enero — ha expuesto que "la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el artículo 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 CE , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Es por lo tanto —y sobre todo— una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad. En conclusión, una Sentencia que no dé respuesta a las cuestiones planteadas en el proceso, o de cuyo contenido no puedan extraerse cuáles son las razones próximas o remotas que justifican aquélla, es una decisión judicial que no sólo viola la Ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero, F. 3 ; 56/1987, de 14 de mayo, F. 3 ; 14/1991, de 28 de enero, F. 2 ; 122/1991, de 3 de junio, F. 2 ; 165/1993, de 18 de mayo, F. 4 ; 122/1994, de 25 de abril, F. 5 ; 5/1995, de 10 de enero, F. 3 ; 115/1996, de 25 de junio , F. 2 , 79/1996, de 20 de mayo, F. 3 ; 50/1997, de 18 de marzo, F. 4 y 139/2000, de 29 de mayo , F. 4)".

Basta la observación del contenido del siguiente motivo del recurso de casación de la recurrente para comprobar, como hemos expuesto, que en modo alguno ha faltado información a la misma recurrente — derivada de la sentencia de instancia— para articular sus razones casacionales con la amplitud que ha considerado pertinente.

La motivación, pues, concurre y, en consecuencia, el motivo decae.

**6º.**- En el *sexto y último motivo* (ahora por la vía del artículo 88.1.d de la LRJCA ), y en relación con la anulación llevada a cabo por la sentencia impugnada del ya citado **artículo 76 del RRA** , se denuncia la infracción de las normas contenidas en el artículo 3 del Código Civil , sobre las reglas para la interpretación de las normas y la jurisprudencia aplicable; el artículo 62.2 de la LRJPA , en relación con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ) ; el mismo artículo 62.2 de la LRJPA , en relación, ahora con los artículos 46 y 47 de la LRSC; así como artículos 127 y 129 de la misma LRJPA .

Como ya sabemos dicho artículo 76 del RRA —que regula la Revocación de la autorización de los sistemas de gestión— ha sido anulado por la sentencia de instancia desde la doble perspectiva que contempla de poder suspender temporalmente o revocar la autorización bien (1) en caso de incumplimiento grave o muy grave de las obligaciones asumidas por la autorización, bien (2) en caso de desaparición de las causas que motivaron la misma, "sin perjuicio de las responsabilidades sancionadoras, pecuniarias o de otra índole que pudieran derivarse del incumplimiento".

Pues bien, entiende la Administración recurrente que respecto de la anulación por la desaparición de las causas que motivaron la concesión de la autorización la sentencia considera que tal potestad revocatoria cuenta con un carácter sancionador, lo que constituye una interpretación contraria al artículo 3 del CC , pues el precepto impugnado no se refiere a la "desaparición de las circunstancias", sino a la "desaparición de las causas", sin que el precepto invocado como infringido del CC contemple —según reiterada jurisprudencia— supuestos de oportunidad o discrecionalidad ni cuente con una finalidad sancionadora. Igualmente la recurrente rechaza la anulación del segundo supuesto (incumplimiento grave o muy grave de las obligaciones asumidas en la autorización inicial) pues, en síntesis, el régimen sancionador de la LRSC solo contempla la sanción de revocación para determinadas infracciones, cuales son las previstas en el artículo 47.1.a) y b) de la LRSC.



Debemos rechazar el motivo.

No cabe duda que la invocación que se hace en el motivo de casación de los artículos 3 del Código Civil , y 5 y 6 de la LOPJ , considerándolos conculcados por el Tribunal *a quo* al llevar a cabo la interpretación que realiza del referido precepto declarado nulo, tiene exclusivamente el objetivo de abrir el recurso de casación, dado que el precepto interpretado conforma el ordenamiento jurídico propio de la Comunidad autónoma, cuya interpretación y aplicación corresponde a dicho Tribunal territorial, y, por ello, hemos de rechazar la pretendida vulneración de los referidos preceptos del ordenamiento jurídico del Estado:

a) En relación con el supuesto de la "desaparición de las causas" la sentencia de instancia procede a la anulación por cuanto en el mismo no se especifican las causas a las que el precepto se refiere, pudiendo, pues, quedar incluidos supuestos de que deriven de "cambios que obedezcan a principios de mera oportunidad o discrecionalidad". Esto es, es la amplitud de la norma y la falta de concreción de supuestos la razón de decidir de la sentencia de instancia, la cual debemos confirmar.

La indefinición y amplitud del precepto respecto de este supuesto, sin concreción de las causas contempladas en el momento de la autorización que desaparezcan con posterioridad, sitúa al supuesto en un grado de indeterminación habilitadora de posibles revocaciones administrativas distantes de la objetividad y seguridad propias de un sistema autorizatorio cambiante, y, en gran medida dependiente de la normativa europea. El propio texto reglamentario ha sido mucho más concreto cuando ha regulado en el artículo 69 la modificación de las autorizaciones, estableciendo concretos supuestos para ello como tendremos oportunidad de examinar.

b) En relación con el supuesto de "incumplimiento grave o muy grave de las obligaciones asumidas en la autorización" la razón de decidir de la sentencia ha consistido en que, si bien la revocación de la autorización está contemplada en el régimen sancionador de la LRSC para las infracciones graves y muy graves, sin embargo, tal sanción revocatoria no está prevista para todas las infracciones graves o muy graves, pues se reserva sólo para algunas de ellas. Por ello, la sentencia de instancia parte de que la potestad prevista en el artículo impugnado no cuenta con naturaleza sancionadora —sin perjuicio de la potestad sancionadora contemplada en el inciso final del apartado 1 del precepto impugnado—, pero mantiene que "mantener este artículo equivaldría tanto como a eludir el principio de tipicidad de las sanciones como vertiente del principio de legalidad".

El argumento de la sentencia deviene incontestable y la extensión de esta potestad revocatoria a ámbitos situados más allá de la potestad sancionadora —con la que resulta compatible— no puede contar con soporte en el principio de legalidad, cuando, además, ha sido el propio legislador el que ha contenido o limitado la sanción de revocación —con la misma eficacia que la revocación no sancionadora— a determinados supuestos de infracciones graves (artículo 46 de la LRSC) y muy graves (artículo 47 de la misma), pero no a todos, como pretende la norma reglamentaria impugnada. Obvio es que esta norma reglamentaria no puede traspasar el ámbito del principio de legalidad establecido para las infracciones de la misma naturaleza.

**QUINTO.-** Son motivos de las entidades "**SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE ACEITES USADOS, S. L. (SIGAUS) y SIGNUS ECOVALOR (SIGNUS)** los siguientes:

1º.- En el *único motivo que se formula a través del artículo 88.1.c) de la LRJCA* se denuncia la infracción del artículo 60 de la misma LRJCA , en relación con los artículos 281 y 283 de la LEC y 24 de la CE , por no admitir como medio de prueba el informe de la Comisión Nacional de la Competencia el 22 de mayo de 2013, relativo al Proyecto del Real Decreto por el que se regula el traslado de residuos.

Conviene ante todo precisar que dicho informe no fue aportado a las actuaciones de instancia correspondientes al presente recurso de casación —en realidad, lo fue en el RCA 364/2012, también seguido en la instancia, que dio lugar al RC 1744/2015—, al margen de que el citado documento, en ningún caso, hubiera podido considerarse incardinable en el ámbito de los artículos 270 y 271 de la LEC .

El motivo, pues, decae, como lo ha sido en el RC de referencia.

2º.- Debemos examinar, a continuación, los *restantes nueve motivos* de las entidades privadas recurrentes, de precedente cita, articulados, todos ellos, *al amparo del apartado d) del artículo 88 de la LRJCA* , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

El *primer motivo* (2.1) de los articulados por el citado apartado, se formula en relación con la no aceptación por la sentencia de instancia de la ilegalidad imputada al **artículo 42.1.c) del RRA("Traslado de residuos en el interior del territorio del Estado")** por entender que el mismo infringe los artículos 25.3 , 25.6 y 31.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados (LRSC), así como los artículos 3 y 33.1 del





Reglamento (CE ) 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos.

La vulneración por parte del precepto reglamentario impugnado vendría determinada por la obligación de notificación previa que en dicho precepto se impone respecto de "[t]odos los residuos sujetos al principio de responsabilidad del productor del producto ... que se destinen a valorización", la cual resultaría contraria a los preceptos invocados como infringidos; fundamentalmente, se opondría al artículo 25.3 de la LRSC que impone tal obligación, exclusivamente, para tres tipos de traslados: (1) Los traslados para la valorización de residuos domésticos mezclados, (2) los de residuos peligrosos, y (3) los de residuos que reglamentariamente se determine. Esto es, que tal precepto legal no incluiría, como hace indebidamente el RRA, "todos los residuos sujetos al principio de responsabilidad del productor del producto que se destinen a valorización", sino, exclusivamente, los tres supuestos legalmente mencionados.

Como sabemos, la Sala de instancia desestimó la impugnación por considerar que el inciso final del artículo 25.3 de la LR ("los residuos que reglamentariamente se determine") habilitaba a las comunidades autónomas para que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pudiera introducir otros supuestos de traslados de residuos sujetos a notificación previa.

No podemos considerarlo así, y, en consecuencia, el motivo debe prosperar, ya que, casando la sentencia de instancia en este particular, debemos anular el artículo 42.1.c) del RRA dada la extralimitación --en relación con la notificación previa-- que en el mismo se contiene a "todos los residuos sujetos al principio de responsabilidad del productor del producto que se destinen a valorización".

En el artículo 31 de la LR se delimita el concepto de "productor del producto" (apartado 1), describiéndose en el siguiente apartado 2 las obligaciones (medidas) a las que, los citados productores, pueden ser sometidos, y, añadiéndose en el apartado 3:

"El establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre salud humana y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior".

De ello debemos deducir dos consecuencias que sustentan la estimación que realizamos:

a) Entre las obligaciones que pueden imponerse a los productores del producto, en el ámbito de su responsabilidad ampliada regulada en el Título IV de la LRSC, no se encuentra ninguna medida que imponga tal deber de notificación previa del traslado con la amplitud que el precepto reglamentario determina, por cuanto es la misma LRSC, en el artículo 25.2, la que lo limita a los supuestos allí expresados.

b) Por otra parte, la imposición o el establecimiento de las obligaciones o medidas previstas en el citado artículo 31.2 de la LRSC, se sitúa en el ámbito de las competencias del Estado, a través de su potestad reglamentaria, articulada mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros.

A mayor abundamiento, tal imposición reglamentaria de notificación del traslado igualmente se opondría al artículo 3.1 del Reglamento (CE ) 1013/2006, del que tampoco puede deducirse la cobertura precisa.

Obvio es que el artículo 25.3 no se ubica sistemáticamente dentro del Título IV de la LRSC, pero lo que no ofrece duda es que la discutida obligación de notificación previa, reglamentariamente exigida en el artículo 42.1.c) del RRA, es una obligación o medida, que se impone --según el precepto indica-- a "todos los residuos sujetos al principio de responsabilidad del productor del producto en los términos establecidos en el Título IV"; términos, entre los que no se encuentra tal notificación, sólo susceptible de ser impuesta por el Estado a través de la potestad reglamentaria de su Administración, y formalizada mediante real decreto del Consejo de Ministros.

**3º.-** En el *motivo segundo* (2.2) se procede a la impugnación de la sentencia de instancia por no haber considerado la misma la infracción, por parte del **artículo 42, apartados 2 y 3 del RRA**, de los artículos 9 y 25 (apartados 4, 5 y 6) de la LRSC; así como los artículos 11 y 12 del Reglamento (CE ) 1013/2006, y la jurisprudencia que cita del Tribunal Supremo ( STS de 30 de octubre de 2012 ) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (SSTJUE de 23 de mayo de 2000, C- 209/98 y 16 de diciembre de 2004, C-277/02 ).

Los dos apartados (2 y 3) del precepto (42 del RRA) impugnado en la instancia establecen, respectivamente, las causas para oponerse a la salida o a la entrada de residuos en Andalucía, más, según se impugnaba, tales causas de oposición se recogían, en los apartados impugnados, sin tomar en consideración el concreto motivo, causa o finalidad de la entrada o salida pretendida; esto es, sin distinguir entre los destinados a la valorización de los residuos y los destinados a su eliminación. Pues bien, tal regulación reglamentaria se consideraba opuesta al artículo 25, apartados 4 y 5, de la LRSC, que se remite --concretando las correspondientes causas de oposición a la entrada o salida-- a lo específicamente dispuesto en determinados apartados de los artículos 11 (eliminación) y 12 (valorización) del Reglamento (CE ) 1013/2006. Señalaba la recurrente que con la



supresión de la diferenciación de tratamiento, legal y comunitariamente establecido —según su destino fuera la valorización o eliminación—, se estaba imponiendo, a todos los residuos, una limitación de traslado y una imposición del principio de proximidad en la gestión de residuos, previsto para los destinados a su eliminación, pero no para los que contaban con el destino de su valorización.

La sentencia de instancia —no sin dudas— rechazó la impugnación por considerar que se estaba ante un problema de técnica legislativa, pues, por una parte, nada impedía que la norma autonómica —al regular las causas de oposición al traslado (salida o entrada) de residuos a o desde Andalucía— estableciera tal criterio, y, por otra parte, ello no era obstáculo a que la norma estatal o comunitaria los clasifique en función del destino, causa o finalidad del traslado de los residuos. Igualmente, expone la sentencia el carácter abierto de los motivos de oposición previstos en los artículos 11 y 12 del Reglamento (CE ) 1013/2006. No obstante, la sentencia advierte del sentido de esta norma (esto es, distinguiendo entre los supuestos de eliminación y los de valorización) y, por ello, apela a la necesidad de proceder con claridad y motivación —en el momento de aplicación de las normas—, pues, según expresa la sentencia de instancia, sólo "una aplicación clara y motivada de las causas de oposición evitará situaciones de inseguridad y con ello eventuales recursos entre los interesados y las administraciones competentes".

Tampoco podemos, sin embargo, compartir el criterio de la Sala de instancia, y, por ello, debemos proceder a la anulación de los apartados 2 y 3 del artículo 42 del RRA. Tenemos que distinguir, partiendo de la norma comunitaria ( artículos 11 y 12 del Reglamento 1013/2006 ), filtrada por la estatal (artículo 25. 4 y 5), dos supuestos diferentes:

a) Para los supuestos de residuos destinados a eliminación, las causas de oposición al traslado serían las previstas en los apartados b), g), h) e i) del artículo 11 del Reglamento comunitario.

b) Y, para los supuestos de valorización, las causas de oposición serían las previstas en los apartados a), b) y k) del artículo 12 del mismo Reglamento, más los dos supuestos contemplados (solo para la entrada de residuos) en el párrafo 2º del artículo 25.5 de la LRSC.

Pues bien, si contrastamos el criterio legal y comunitario —que, se insiste, fundamenta las causas de oposición a los traslados de residuos en función del destino o finalidad del traslado de los mismos— con las normas autonómicas reglamentarias impugnadas, con evidencia se deduce que, al realizar estas otro planteamiento distinto —esto es, estableciendo las causas sólo en función de la entrada o salida— extiende, de hecho, las causas de oposición exclusivas para los traslados para eliminación a los traslados de residuos destinados a valorización, excediéndose de los límites estatal y comunitario establecidos, basados, justamente, en tal diferenciación; o, dicho de otro modo, el reglamento autonómico "crea", por la insuficiente vía reglamentaria, causas de oposición para los traslados de residuos con destino a su valorización no previstos en las citadas normas estatal y comunitaria, alterando el sentido de las normas superiores. Pese al intento de la Administración andaluza de pretender incardinar las causas de oposición previstas en las normas impugnadas —en función de que se trate de una entrada o una salida— en los diferentes supuestos de oposición previstos en el Reglamento comunitario, sin embargo, tal intento no consigue particularizar o conectar dichas causas con las previstas en la norma europea, en función del destino previsto para los residuos, bien valorización, bien eliminación. Las propias dudas de la Sala de instancia, "advirtiendo" de la situación creada y "apelando" a la prudencia aplicativa de los preceptos es bien significativa al respecto.

No podemos considerarlo así, y, en consecuencia, el motivo debe prosperar, y, casando la sentencia en el particular concernido, debemos anular el artículo 42, apartados 2 y 3 del RRA, dada la extralimitación que contiene en relación con las causas de oposición al traslado de residuos.

**4º.-** En el *tercer motivo* (2.3) se procede a la impugnación de la sentencia de instancia por no haber aceptado la misma la infracción, por parte de los **artículos 64, apartado 3.a) y 65.2.a) del RRA**, del artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases, así como de los artículos 32.5 y 31 (apartados 2 y 3) de la LRSC.

El artículo 64 del RRA regula la denominada "Red de recogida de residuos" imponiendo (apartado 1) a los denominados "sistemas de gestión" las "obligaciones derivadas de la puesta en el mercado de los productos", obligación que comprende, según expresa el precepto, "la financiación de la recogida de los residuos independientemente de que la competencia de su gestión sea municipal o no". En el apartado 2 del precepto se concreta que los citados "sistemas de gestión" "deberán financiar la constitución de una red de recogida de residuos que comprenda a todos los municipios de la Comunidad autónoma, que garantice la adecuada gestión de todos los residuos..." en los términos previstos en los artículos siguientes.

Pues bien, se discutió en la instancia la legalidad del apartado 3.a) del artículo 64, que examinamos, que dispone:



"La recogida de los residuos se realizará, cuando proceda, a través de:

a) Las actuaciones de recogida que realicen directamente las administraciones locales en la vía pública, mediante recogida puerta a puerta, puntos de recogida selectiva, puntos limpios o cualquier otro sistema que dispongan al efecto".

Discusión de legalidad que se extendió al siguiente artículo 65, apartado 2.a), que regula la "Financiación de los sistemas colectivos", "a través de las aportaciones periódicas que sufragarán las personas fabricantes, importadoras, adquirentes intracomunitarias quienes pongan por primera vez en el mercado productos que se conviertan en residuos". Pues bien, al igual que en relación con el precepto anterior, se discute que la citada financiación —esto es, el coste efectivo de las aportaciones— comprenda "el coste efectivo de la recogida de residuos, incluyendo el que realicen directamente las administraciones locales en la vía pública, mediante recogida puerta a puerta, puntos de recogida selectiva, puntos limpios o cualquier otro sistema que dispongan al efecto".

En concreto, lo discutido fue que, mediante las citadas normas impugnadas, se impusiera a los sistemas colectivos de gestión de residuos la obligación de asumir el "coste efectivo" y no sólo el "coste adicional" derivado de la recogida puerta a puerta, selectiva, mediante puntos limpios u otro sistema, considerando que el establecimiento —y costeamiento— de tales sistemas se opone a lo previsto en el citado artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases, así como su Reglamento aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril. Si bien se observa, estas normas —específicas de los envases— impone a los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados (SIG) la financiación de la diferencia de coste entre "el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de residuos y desechos sólidos urbanos en vertederos controlados" (previstos en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, de desechos y residuos sólidos urbanos) y el sistema de gestión regulado en la Ley de Envases. En concreto, en el párrafo segundo del artículo 10.2 se señala que estos SIG de envases "deberán compensar a las Entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración".

La sentencia de instancia, para proceder a la desestimación deducida en la instancia, parte de la ubicación sistemática de los preceptos concernidos, tanto en la LRSC (31 y 32), como en el RRA impugnado (63 y siguientes); normas en las que se regula la denominada "Responsabilidad ampliada del productor del producto", figura esta que es definida en ambas normas. En concreto, en el 31.1 de la LRSC es definido así: "la persona física o jurídica, que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, venda o importe productos según se determine en las normas de desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor". Pues bien, definida la figura del productor del producto, es el 31.2 de la LRSC —como ya hemos expuesto— la norma que impone la denominada responsabilidad ampliada, detallando las obligaciones que les pueden ser impuestas.

Considera la sentencia de instancia que no existen motivos para apreciar tachas de ilegalidad de las normas reglamentarias impugnadas, las cuales, según se expresa, han realizado un desarrollo de la LRSC que en nada vulnera el principio de jerarquía normativa, al contemplar esta ley la asunción del coste efectivo de la recogida de residuos cuando proceda por cualquiera de los sistemas previstos. En concreto, las normas reglamentarias impugnadas se refieren a "las distintas actuaciones de recogida que realicen directamente las administraciones locales", cuyo "coste efectivo" (65.2.a) es incluido en las aportaciones periódicas con que los sistemas colectivos de gestión son financiados por "las personas fabricantes, importadoras, adquirentes intracomunitarias quienes pongan por primera vez en el mercado productos que se conviertan en residuos".

Pues bien, es cierto que en el artículo 31 de la LRSC se delimita el concepto de "productor del producto" (apartado 1), y, por otra parte, se describen (apartado 2) las "obligaciones" (medidas) a las que, los citados productores, pueden ser sometidos, pero, también es cierto que a ello se añade (apartado 3), que "[e]l establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros ...". Tal exigencia competencial juega aquí, como en el supuesto anterior, por cuanto sólo mediante tal tipo de norma reglamentaria, emanada de la Administración estatal, puede imponerse la mencionada obligación, que corresponde al Consejo de Ministros, quien ha de tener en cuenta una serie de factores y circunstancias enumerados en el mismo precepto. Por ello, contrariamente a lo expresado por la sentencia de instancia el artículo 65.2.a) del RRA debe de considerarse contrario a los preceptos legales citados (31.2 y 32.5 de la LRSC), sin la obligación impuesta pueda encontrar acomodo —para no incidir en la vulneración del principio de legalidad— en el 32.1 LRSC, que tiene rango de ley —y expresamente se refiere a los "costes efectivos"—, al igual que la norma reglamentaria impugnada. De la misma no puede deducirse la obligación de tomar en consideración el "coste efectivo", pues no deja sin efecto la citada exigencia —antes contemplada— de un Real Decreto del Consejo de Ministros, cual norma básica estatal, pues a la norma estatal de referencia (32.1 LRSC) no le está encomendada la misión de alteración de la anterior.



Por otra parte, la Ley sectorial de residuos invocada también como infringida (esto es, el artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases), a pesar de haber sido degradada a rango reglamentario por la LRSC y de contar con un ámbito de aplicación específico, pues se refiere sólo a los residuos envases, sin embargo la contribución que en la misma se contiene sólo alcanza a los denominados "costes adicionales", y no a los costes efectivos o totales, y su Reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril) determina lo que debe de entenderse por "costes adicionales", que no incluye los conceptos de recogida puerta a puerta o cualquier otro sistema que se disponga al efecto, sino que en el cálculo de dicho "coste adicional" se incluirá el importe de la amortización y de la carga financiera de las inversiones en materia móvil y en infraestructuras de los centros de separación y clasificación, así como los gastos de recogida y transporte y los costes de gestión.

El motivo, pues, debe prosperar, y, casando la sentencia en el particular concernido, debemos anular el artículo 65.2.a) del RRA.

5º.- En el *cuarto motivo* (2.4) se procede a la impugnación de la sentencia de instancia por no haber aceptado la misma la infracción, por parte del **artículo 65.2, párrafo primero del RRA**, de los artículos 31.3, 32.3, 32.5, apartados b), g) y h) de la LRSC, así como el apartado 5 del Anexo X de la misma Ley. En la instancia se impugnó la legalidad del párrafo primero o inicial del artículo 65.2. En el artículo 65 se regula la denominada "Financiación de los sistemas colectivos", la cual, según se expresa en el apartado 1 del precepto, se llevará a cabo "a través de las aportaciones periódicas que sufragarán las personas fabricantes, importadoras, adquirentes intracomunitarias quienes pongan por primera vez en el mercado productos que se conviertan en residuos y, cuando proceda, las personas o entidades distribuidoras adheridas al sistema".

En el apartado 2, que es el impugnado, se señala cual es el mecanismo de determinación de las cuotas correspondientes a cada obligado para satisfacer el citado "coste efectivo", esto es, mediante un "acuerdo sobre las cuotas aportar por los miembros del sistema en su ámbito territorial". Pues bien, lo que el precepto establece, para cuando dicho acuerdo no se consiga en Andalucía, es un sistema subsidiario consistente en que las "cuotas ... se fijarán ... en función de la cantidad de productos efectivamente puestos en el mercado por los mismos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como en función de los costes previstos para conseguir los objetivos establecidos en este Reglamento".

En la instancia dicho sistema fue considerado por la recurrente una intromisión en la organización de los sistemas de gestión. Sin embargo, la sentencia de instancia rechaza la impugnación con apoyo en lo establecido en el artículo 32.5.g) y h) de la LRSC, así como en el Anexo X, apartado 5 de la misma Ley, por considerar que el "sistema subsidiario", establecido por el RRA en el precepto y apartado impugnado, como tal "sistema residual para el caso de desacuerdo entre los propios miembros de cada sistema", resulta similar al establecido en la LRSC y el propio RRA para la contribución a los sistemas públicos de gestión.

Es cierto que la LRSC no establece tal sistema subsidiario de determinación del coste de aportaciones para satisfacer el coste efectivo del sistema, tratándose, pues, de un sistema de introducción reglamentaria; sin embargo, tal establecimiento no es contrario a los preceptos legales que se citan como contraste de legalidad.

Como antes expusimos, el artículo 31 de la LRSC regula, como consecuencia de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor del producto —y para alcanzar las finalidades previstas en el precepto—, en su apartado 2, la imposición de una serie de medidas u obligaciones a los citados productores, añadiéndose en apartado 3 siguiente que "[e]l establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros ...". Ocurre, sin embargo, que el artículo siguiente (32 de la LRSC) —que regula la "Gestión de residuos en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto"—, dispone, en su apartado 5, las obligaciones a que se someten los sistemas individuales y colectivos de gestión.

No juega aquí, la vulneración del principio de legalidad, por cuanto la norma de referencia (32.5 LRSC) tiene rango de ley y constituye el marco específico regulador de las obligaciones de los sistemas de gestión indicados. Pues bien, el sistema subsidiario establecido reglamentariamente puede situarse, sin estridencias jurídicas, en dicho marco legal, sin afectar a los dos apartados del mismo que se dicen vulnerados por la recurrente: De una parte, no supera el coste de las obligaciones efectivas (apartado g), por cuanto el sistema establecido mediante la intervención administrativa de la Junta de Andalucía se limita a la distribución del montante sin excederse del mismo. Y, de otra parte, el montante total distribuido por esta vía alternativa, obvio es que debe cubrir en todo las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor (apartado h). Por otra parte, la apelación por la recurrente a la ruptura del principio de autonomía financiera, distorsionando el sistema legal básico, carece de consistencia alguna en el ámbito de legalidad en el que nos situamos.



Por ello mismo, tampoco tiene incidencia la exigencia de un Real Decreto del Consejo de Ministros, cual norma básica estatal para el establecimiento del sistema discutido, pues la norma estatal de referencia (32.5 LRSC) ya cumple esa misión con suficiencia habilitadora para la actuación reglamentaria discutida.

El motivo, pues no puede prosperar.

**6º.-** En el *quinto motivo* (2.5) la impugnación casacional se produce como consecuencia de la no aceptación por la Sala de instancia de la ilegalidad del artículo 69.2 del RRA, considerando producida la infracción de los artículos 32.3 de la LRSC y 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En síntesis, se entendió en la instancia que el artículo 69.2 del RRA impugnado constituye un supuesto específico y proscrito de necesidad de la modificación de la autorización, regulada en dicho precepto.

El artículo 69, después de señalar que la autorización será susceptible de modificación cuando concurren circunstancias sobrevenidas que así lo requieran, o se produzcan cambios vigentes en el momento de su concesión y que ampararon su nombramiento, establece en su apartado 2 que también será motivo de modificación de la autorización, "el cambio de las instalaciones de destino autorizadas para el tratamiento de los residuos gestionados por los sistemas de gestión, que deberá contar con la correspondiente autorización, para lo cual el sistema colectivo de gestión dirigirá solicitud a la Dirección General competente en materia de residuos".

La parte recurrente impugnó en la instancia éste precepto por entender, en esencia, que aunque camuflada sobre la apariencia de un supuesto de modificación de la autorización otorgada a los sistemas colectivos, lo que en realidad establece es la exigencia de una nueva autorización por el sólo hecho de que se cambie de gestor de residuos autorizados como consecuencia de una nueva adjudicación en pública concurrencia; fundamentación que mantiene en el presente motivo de casación, pese a la argumentación de la sentencia recurrida, que consideramos acertada.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la LRSC, los sistemas colectivos deben solicitar una autorización previa al inicio de su actividad, en los términos contenidos en su Anexo X, entre los que figura, en lo que ahora interesa, los vínculos o acuerdos que establezcan "con las entidades o empresas con quienes acuerden o contraten para la gestión de los residuos en cumplimiento de las obligaciones que se les atribuyan", lo que se recoge, por una parte, en el artículo 67.c).2º del RRA cuestionado, que exige, como requisito esencial para la correspondiente autorización, "la ubicación de las instalaciones previstas para el almacenamiento y la gestión", y, por otra parte, en el artículo 68.1.d) del mismo Reglamento, en cuanto determina que la resolución de la autorización deberá incluir "la resolución de las instalaciones de tratamiento autorizadas a operar con el sistema a partir de la propuesta de ésta".

Así las cosas, es decir, consideradas las instalaciones de destino para el tratamiento de los residuos gestionados por los sistemas de gestión como un elemento esencial de la autorización, la exigencia de adecuación de ésta a la nueva situación derivada del cambio de aquellas no trasciende el ámbito de la mera modificación de la autorización inicial. En definitiva, como señala la sentencia de ésta Sala de 13 de abril de 2016 ---RC 4087/2014 --- la Ley 22/2011, de 28 de julio, establece las obligaciones a las que, mediante el correspondiente desarrollo reglamentario, pueden quedar sometidos los productores, tanto en la fase de diseño y producción de sus productos como durante la gestión de los residuos que deriven de su uso, en los términos establecidos en sus artículos 31 y 32, así como, en su caso, en el Anexo X.

**7º.-** En el *motivo sexto* (2.6) la impugnación casacional gira en torno a la impugnación del artículo 71.1 del RRA, cuya no anulación por la sentencia de instancia se entiende, por la recurrente, que produce la infracción de los artículos 31.3 de la LRSC y 15 del Reglamento de envases y residuos de envases, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

En el motivo se cuestiona el citado artículo 71.1 del RRA en cuanto amplía la responsabilidad del productor en lo relativo a la obligación de facilitar determinada información, que la entidad recurrente entiende que no le corresponde proporcionar. En efecto, el referido artículo impone como obligación de los sistemas de gestión el suministro de una información que no le corresponde, ampliando la responsabilidad contenida en el artículo 15 del Reglamento de envases y residuos de envases, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

La sentencia recurrida se limita a decir que dichas obligaciones guardan relación con la actividad de los sistemas de gestión, "con lo que más allá que la aplicación de éste artículo a determinados casos pueda resultar inexigible a los sistemas colectivos, no se aprecia ilegalidad alguna".

Sucede, sin embargo, que, como hemos dicho al examinar el motivo anterior, la LRSC delimita el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del productor, estableciendo las obligaciones a las que, mediante el



correspondiente desarrollo reglamentario, pueden quedar sometidos los productores, no sólo en la fase del diseño y producción del producto, sino también en la gestión de los residuos que derivan de su uso.

En éste sentido, el artículo 31 de la referida Ley, después de señalar que se entiende por productor del producto, y de especificar las obligaciones que, en aplicación de su responsabilidad ampliada, le puedan corresponder, entre las que figuran la del suministro de la información ahora cuestionada, establece, en su apartado 3, que el establecimiento de éstas medidas se llevará a cabo "mediante el real decreto aprobado por el Consejo de Ministros", teniendo en cuenta las consideraciones que en el mismo se establecen. Pues bien, dicha regulación específica no ha tenido lugar.

El motivo, pues, debe prosperar, y, casando la sentencia en el particular concernido, debemos proceder a la anulación del referido artículo 71.1 del RRA.

**8º.-** En el *motivo séptimo* (2.7) la impugnación casacional se formula por cuanto la sentencia de instancia no procedió a la anulación de los artículos 72. 2 y 4 y 73.2 del RRA por infracción, por los mismos, del artículo 31.3 de la LRSC.

En el motivo, se cuestionan, pues, los artículos 72.2 y 4, así como 73.2, del RRA, en los que se establecen dos supuestos de arbitraje obligatorio para los casos en que no se suscriban convenios de colaboración entre los sistemas colectivos y las Administraciones competentes —Comunidad Autónoma y Entes locales, respectivamente—, lo que, a juicio de la entidad recurrente, no puede contemplarse en una norma de rango reglamentario, de forma autónoma y sin contar con la preceptiva habilitación legal; con la peculiaridad, en el primer supuesto, de que la resolución del desacuerdo que pudiera existir correspondería a la Comunidad Autónoma, es decir, a una de las partes negociadoras del Convenio.

Asimismo, en éste mismo motivo, se considera que el plazo de seis meses establecido en el artículo 72.2 para suscribir los convenios de colaboración coloca a los sistemas colectivos ante una situación de auténtica indefensión, ya que se verán disminuidos en su capacidad de negociación, al configurarse los convenios de colaboración no con un carácter convencional —derivado del acuerdo entre las partes—, sino con un efecto, imperativo, dada la posición de privilegio en que se sitúan las Administraciones en el proceso de negociación del convenio.

La sentencia impugnada, partiendo de la base de que la entidad recurrente no discute la necesidad de los referidos convenios de colaboración, considera que el hecho de que tengan que suscribirse en un plazo determinado para que comience su vigencia, y que a falta de los mismos, sea necesario que la Administración competente, con base en las potestades de control que corresponda, pueda fijar unas condiciones mínimas, "no parece que altere el régimen competencial previsto en la Ley desarrollada en el reglamento".

La solución a la cuestión planteada no difiere de la señalada en el fundamento anterior, ya que la Junta de Andalucía no dispone de la competencia que la sentencia le asigna, pues, como ya hemos visto, la correspondiente regulación requiere seguir el cauce normativo exigido en el tan citado artículo 31.3 de la LRSC, esto es, un Real Decreto aprobado por Consejo de Ministros, toda vez que entre los aspectos que debe contener la resolución a dictar por la Consejería de Medio Ambiente figuran, según el citado artículo 72.4.b), las "obligaciones y condiciones a cumplir por las partes, incluyendo las referidas a la prestación del servicio, las económicas, las informativas y los objetivos a alcanzar".

Por otra parte, no está de más señalar, en relación con la fijación de un plazo no especialmente largo para suscribir los Convenios Marco de colaboración con la Comunidad Autónoma, que tal determinación coloca a los sistemas colectivos ante una situación de indefensión, ya que, como indica la entidad recurrente, "se verán disminuidos en su capacidad de negociación ante las consecuencias que tendría para ellas la no suscripción de los referidos convenios... (pues) ... una negociación que no surge de la igualdad de las partes no es una negociación".

El motivo, pues, debe prosperar, y, casando la sentencia en el particular concernido, debemos anular los artículos 72, apartados 2 y 4 y 73.2 del Reglamento impugnado.

**9º.-** En el *motivo octavo* (2.8) se discrepa de la falta de anulación por la sentencia de instancia del artículo 77 del RRA, al considerarse que el mismo había se había dictado con infracción del artículo 31.3 de la LRSC.

El citado artículo 77 recoge el principio de subsidiariedad, estableciendo los supuestos en los que la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda actuar subsidiariamente, con cargo a los sistemas de gestión o a las personas o entidades productoras, al amparo de lo previsto en el artículo 98 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .



Sucede que si bien dicho artículo figura como impugnado en la demanda y en el suplico de la misma, en la que incluso se transcribe su texto, sin embargo no se dice absolutamente nada en ella sobre las razones de su impugnación.

Por ello, la sentencia se limita a decir, en el último párrafo del fundamento noveno, que "si bien se indica dicho precepto como impugnado, la demanda no desarrolla luego motivo alguno de infracción, por lo que debe ser desestimada la pretensión a él referida".

Así las cosas, procede rechazar el presente motivo de casación, ya que ni siquiera cuestiona las razones tenidas en cuenta por la Sala de instancia para adoptar su decisión.

**10º.-** En el *motivo noveno*, y último (2.9), se cuestiona el que la Sala de instancia no aceptara en la sentencia cuestionada la impugnación del artículo 70.1 del RRA, rechazado la infracción, por el citado precepto, de los artículos 22 y 31.3 de la LRSC.

Interesa ante todo señalar que, a diferencia de la demanda, en cuyo fundamento de derecho tercero se cuestionaba, bajo el epígrafe "*Otras alegaciones*" los artículos 49, relativo a los objetivos de gestión de residuos, y 70.1 del Reglamento, ahora, en casación, tan solo se impugna éste último precepto, lo que, por otra parte, se deduce igualmente del suplico de su escrito de interposición.

Pues bien, en relación con éste último artículo la sentencia recurrida se limita a decir en el último párrafo de su fundamento décimo lo siguiente: "Respecto al artículo 70, se dice la imposibilidad de cumplir esos objetivos a nivel provincial. Pero sin que más allá de ese alegato se especifique o aclara en qué punto resulta ese artículo de difícil cumplimiento o que contravenga el régimen legal previsto".

Esta respuesta, al igual que sucede con el motivo anterior, no es objeto de consideración alguna por la parte recurrente, y, por tanto, olvida que esta Sala tiene reiteradamente declarada, entre otras, en SSTs de 9 de febrero de 2012 y 25 de mayo de 2012, que el recurso de casación no es una nueva instancia o una prolongación del proceso antecedente, pues se trata de un remedio extraordinario que está orientada a denunciar y depurar los errores "*in iudicando*" o "*in procedendo*" en que haya podido incurrir la sentencia recurrida. El recurso de casación se dirige contra el fallo de la sentencia y contra los fundamentos de derecho que conducen directamente a él. Por ello, es necesario efectuar una crítica de la sentencia y no puede tener éxito para conseguir una declaración doctrinal de esta Sala la simple reproducción de las mismas tesis defendidas en la instancia mediante motivos que reiteran en casación lo que ya se dijo ante la Sala "*a quo*" con preterición de los argumentos de la sentencia recurrida.

En efecto, el objeto del recurso de casación lo constituye la impugnación de la resolución judicial recurrida y no el acto o disposición admitida objeto de impugnación en la instancia. Por ello, el debate casacional se ha de centrar en las eventuales infracciones jurídicas en que hubiera podido incurrir la resolución judicial cuestionada, y no la decisión administrativa precedente.

A la luz de lo anterior procede rechazar el presente motivo de casación.

**SEXTO.-** En relación con las costas de los recursos formulados por ambas partes recurrentes debemos realizar pronunciamientos diferentes:

**1º.** En cuanto al Recurso de casación formulado por la Junta de Andalucía, y al declararse no haber lugar al mismo, procede condenar a la citada parte recurrente en las costas del recurso ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional ).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados, a la cantidad máxima de 4.000 euros ---más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido---, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición.

**2º.** Y, en cuanto, al recurso formulado por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", en el que se ha producido la estimación parcial del recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el mismo artículo 139 de la LRJCA ---en la redacción dada al mismo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal---, estamos obligados a señalar que cada una de las partes abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, por cuanto el recurso no aparece planteado con mala fe o temeridad.

**SÉPTIMO.-** Resulta procedente la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la LRJCA .

## FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido **1º**. Declaramos no haber lugar al Recurso de casación formulado por la Junta de Andalucía contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su sede en Sevilla, en fecha 12 de marzo de 2015 , en el Recurso Contencioso-administrativo 363/2012, sobre aprobación del Reglamento de Residuos de Andalucía. **2º**.- Declaramos haber lugar, parcialmente, al Recurso de casación formulado por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L." contra la misma sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su sede en Sevilla, en fecha 12 de marzo de 2015 , en el Recurso Contencioso-administrativo 363/2012, sobre aprobación del Reglamento de Residuos de Andalucía. **3º**.- Estimamos parcialmente el Recurso contencioso-administrativo 947/2014 interpuesto por formulado por las entidades "Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados, S. L." y "Signus Ecovalor, S. L.", anulando, además de lo ya anulado por la sentencia de instancia [artículos 65.2.b --término "todos"--, 65.2.c), 71.2.b), 71.2.c) y 76], los artículos 42.1.c ), 42.2 y 3 , 71.1 , 65.2.a ), 72.2 y 4 y 73.2 del Reglamento de Residuos de Andalucía , aprobado por Decreto 73/2012, de 20 de marzo, de la Junta de Andalucía (publicado en BOJA 81, de 26 de abril). **4º**. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Sexto de la sentencia. **5º**. Publíquese el fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido López **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.