



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE
MERCADO

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Pº CASTELLANA, 162-Planta 13

28071-MADRID

**INFORME Nº 13/2016, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE
OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA
LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO
(EXPT.E. (...)) Transporte Neumáticos.)**

1. ANTECEDENTES

Con fecha 2 de agosto de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM), escrito formulado por D. (...) en representación de (...) aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

En síntesis, el informante considera que la Resolución de 16 de junio de 2016 de la Directora General de Sostenibilidad del Gobierno de Aragón, por la que se oponía al traslado de "*neumáticos al final de su vida útil*" (NFVU), fuera de la Comunidad Autónoma de Aragón al considerar que sería contraria a los objetivos de valorización fijados por el plan de residuos vigente en Aragón (Plan GIRA) y la exigencia de la Comunidad Autónoma de Aragón a la notificación previa del traslado de NFVU con destino a valorización material en otra comunidad autónoma (Cataluña), vulnera los principios inspiradores de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, entre ellos los de "necesidad y proporcionalidad" y "prohibición de llevar a cabo actuaciones que limiten la libertad de circulación.

Esta información ha sido remitida por la SECUM a esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía el mismo día 2 de agosto, en su condición de Punto de Contacto, adjuntando dicho escrito y recordándose que, en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 citado, puede emitir informe, incluyendo en su caso propuesta de actuación.

2. MARCO JURÍDICO

2.1 NORMATIVA EUROPEA

En el ámbito normativo europeo cabe destacar la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan



determinadas Directivas (**Directiva marco de residuos**). Esta norma aspira a contribuir a la transformación de la UE en una «sociedad del reciclado», que trate de evitar la generación de residuos y que utilice los residuos como un recurso. El artículo 3 incluye la definición de valorización en los siguientes términos:

“15) «valorización»: cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. En el anexo II se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización;”

Asimismo, su artículo 11.1 establece:

“Artículo 11. Reutilización y reciclado

1. Los Estados miembros tomarán las medidas que procedan para fomentar la reutilización de los productos y las actividades de preparación para la reutilización, promoviendo el establecimiento y apoyo de redes de reutilización y reparación, el uso de instrumentos económicos, los requisitos de licitación, los objetivos cuantitativos u otras medidas

La transposición de esta Directiva en nuestro ordenamiento jurídico interno se lleva a cabo a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que sustituye a la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.”

Por su parte, el Reglamento (CE) N° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, prevé en el artículo 12 diversas objeciones a los traslados de residuos destinados a la valorización. Entre ellas cabe reseñar las recogidas en los párrafos a), b) y k) del apartado 1:

“1. Cuando se presente una notificación relativa a un determinado traslado de residuos destinados a la valorización, las autoridades competentes de destino y de expedición podrán, en un plazo de 30 días desde la fecha de transmisión del acuse de recibo por parte de la autoridad competente de destino, de conformidad con el artículo 8, formular objeciones motivadas por alguno o varios de los motivos siguientes y de conformidad con el Tratado:

a) que el traslado o la valorización previstos no se ajustarían a lo dispuesto en la Directiva 2006/12/CE, en particular en sus artículos 3, 4, 7 y 10, o bien

b) que el traslado o la valorización previstos no se ajustarían a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, orden público, seguridad pública o protección de la salud en relación con acciones que tengan lugar en dicho país, o bien



[...]

k) que los residuos en cuestión no serán tratados de acuerdo con los planes de gestión de residuos elaborados en virtud del artículo 7 de la Directiva 2006/12/CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones legalmente preceptivas en materia de valorización o reciclado establecidas en la legislación comunitaria.”

2.2 NORMATIVA ESTATAL

En el ámbito nacional los traslados de residuos son objeto de regulación por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados:

“Artículo 25. Régimen de los traslados de residuos en el interior del territorio del Estado.

1. Se entiende por traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, a los efectos de la presente Ley, el transporte de residuos desde una Comunidad Autónoma a otra, para su valorización o eliminación.

Los traslados de residuos en el interior del Estado se registrarán por lo dispuesto en esta Ley, en especial en lo que se refiere a la vigilancia, inspección, control y régimen sancionador.

Los traslados de residuos destinados a la eliminación y los traslados de residuos domésticos mezclados destinados a la valorización se efectuarán teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad.

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

3. Los operadores que vayan a realizar un traslado de residuos para destinarlos a operaciones de eliminación deberán presentar una notificación previa a las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma de origen y de la de destino.

Asimismo deberán presentar una notificación previa a las mismas autoridades los operadores que vayan a realizar un traslado para la valorización de residuos domésticos mezclados, de residuos peligrosos y de los residuos para los que reglamentariamente se determine.

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

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



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 artículo 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 artículo 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.

6. Los apartados 4 y 5 no serán de aplicación a los residuos sujetos a los requisitos de información general contemplados en el artículo 3, apartados 2 y 4 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006.

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

8. Las decisiones que adopten las Comunidades Autónomas en aplicación de los apartados 4 y 5 serán motivadas, notificadas a la Comisión de coordinación en materia de residuos, y no podrán ser contrarias al Plan Nacional marco de gestión de residuos.

[...]

Disposición transitoria octava. Régimen transitorio de las autorizaciones y comunicaciones.

Las Comunidades Autónomas adaptarán a lo establecido en esta ley las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes, o las solicitudes y comunicaciones que se hayan presentado antes de la fecha de entrada en vigor de la ley, en el plazo de un año desde esa fecha."



La Ley estatal ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, que en el apartado III de su exposición de motivos expresa:

“La necesidad de mantener la unidad de mercado dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente, y de respetar el principio de la libre circulación de mercancías –si bien muy matizado cuando se trata de residuos y especialmente si son peligrosos– aconseja la adopción de criterios comunes, aplicables a todos los traslados que se realicen en el territorio del Estado; criterios, debe resaltarse, que han sido demandados en numerosas ocasiones por las propias comunidades autónomas, que ostentan la competencia de la vigilancia y control de los movimientos de residuos en su territorio. La Ley 22/2011, de 28 de julio, además de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del derecho de la Unión aludidas anteriormente, ha sentado las bases para la determinación de esos criterios rectores del régimen de traslados. Procede ahora, mediante la aprobación de este real decreto, el desarrollo de los mismos.

Una de las cuestiones que había suscitado dudas en la aplicación del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, era la del propio ámbito de aplicación del régimen de traslados, dudas que se extendían hasta el mismo concepto de «traslado» y a la diferencia entre el traslado y el transporte de los residuos.

Pues bien, esta cuestión se aborda en el artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que define el traslado de residuos en el interior del Estado –siguiendo la definición de traslado ofrecida por el reglamento comunitario– como «el transporte de residuos desde una comunidad autónoma a otra, para su valorización o eliminación». De este modo queda acotado el ámbito de aplicación de este régimen jurídico, que solamente será de obligada aplicación cuando los residuos se transporten de una comunidad autónoma a otra y cuando el destino de los residuos sea su valorización o eliminación.

No obstante, para garantizar el adecuado cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 del reglamento comunitario las comunidades autónomas regularán los movimientos de residuos que se realicen exclusivamente dentro de su territorio, de forma coherente con el régimen establecido en este real decreto.”

El articulado del Real Decreto regula los requisitos de los traslados interautonómicos y las causas de oposición del siguiente modo:

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente real decreto tiene por objeto desarrollar el régimen jurídico de los traslados de residuos que se realizan en el interior del territorio del Estado, regulado en el artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.



2. Este real decreto se aplica a los traslados de residuos entre comunidades autónomas para su valorización o eliminación, incluidos los traslados que se producen a instalaciones que realizan operaciones de valorización o eliminación intermedias.

[...]

Artículo 3. Requisitos generales de los traslados.

2. Además de los requisitos establecidos en el apartado anterior, quedan sometidos al requisito de notificación previa al traslado:

- a) Los traslados de residuos peligrosos;*
- b) Los traslados de residuos destinados a eliminación;*
- c) Los traslados de residuos destinados a instalaciones de incineración clasificadas como valorización, según lo previsto en la operación R1 del anexo II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, en lo relativo al cumplimiento de la fórmula de eficiencia energética;*
- d) Los traslados que se destinen a valorización de residuos domésticos mezclados identificados con el código LER 20 03 01 y de los residuos que reglamentariamente se establezcan.*

[...]

Artículo 8. Notificación previa de traslado.

1. Los operadores de los traslados mencionados en el artículo 3.2 presentarán ante el órgano competente de la comunidad autónoma de origen y de destino una notificación previa con el contenido especificado en el anexo II al menos diez días antes de que se lleve a cabo el traslado.”

Artículo 9. Oposición al traslado.

1. En el plazo máximo de diez días desde la fecha de la presentación de la notificación de traslado, el órgano competente de las comunidades autónomas de origen y destino podrá oponerse al traslado, alegando alguna de las causas previstas en el artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y desarrolladas en los siguientes apartados 2 y 3, motivando esta decisión.

El plazo de diez días quedará interrumpido si las Administraciones solicitan información, documentación complementaria o subsanación de errores, con los efectos previstos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La Administración solicitante informará sobre ello al órgano competente de la otra comunidad autónoma afectada.



Si alguno de los órganos competentes se opone al traslado, comunicará su decisión al operador del traslado y al órgano competente de la otra comunidad autónoma afectada.

3. La autoridad competente de las comunidades autónomas podrá oponerse a los traslados de residuos destinados a valorización de los residuos indicados en el artículo 3.2 apartados a), c) y d), cuando:

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

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

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

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

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

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

4. Cuando se produzcan traslados de residuos a instalaciones de tratamiento intermedio, los órganos competentes de las comunidades autónomas de origen y destino valorarán su posible oposición al traslado por los motivos recogidos en los apartados 2 y 3 de este artículo, en relación con las operaciones e instalaciones de tratamiento intermedio, así como en relación con las operaciones e instalaciones de tratamiento posteriores.

5. Las decisiones que adopten las comunidades autónomas en aplicación de los apartados 2 y 3 serán motivadas, notificadas a la Comisión de coordinación en materia de residuos, y no podrán ser contrarias al Plan Nacional marco de gestión de residuos.



La Comisión de coordinación en materia de residuos prestará especial atención a una interpretación y aplicación coherentes en todo el territorio nacional de los motivos de oposición al traslado y propondrá, en su caso, la adopción de acuerdos que garanticen este objetivo.

6. La oposición al traslado del órgano competente será recurrible en los términos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

2.3 NORMATIVA AUTONÓMICA

La Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado la regulación sobre traslados de residuos y más específicamente los relativos a neumáticos al final de su vida útil. El compendio de esta normativa es la siguiente:

- El Estatuto de Autonomía de Aragón, atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 75.3 el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, la prevención y corrección de la generación de los residuos.

- El artículo 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas declara servicio público una serie de actividades de gestión de residuos:

“1. Conforme a lo regulado por el artículo 12.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, se declaran como servicio público de titularidad autonómica las siguientes actividades de gestión de residuos en la Comunidad Autónoma de Aragón:

[...]

c) Valorización y eliminación de neumáticos fuera de uso.

[...]

Quedan exceptuadas de esta declaración de servicio público las actividades de gestión de residuos llevadas a cabo por sus propios productores.

2. La prestación de las actividades objeto del servicio público corresponderá a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que podrá gestionarla directamente o bien indirectamente, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente sobre gestión de servicios públicos.

3. El Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en materia de medio ambiente, establecerá los mecanismos y plazos para la efectiva prestación de cada uno



de los servicios públicos declarados en el apartado 1, de acuerdo con la planificación sectorial.

4. La declaración como servicio público realizada en el apartado 1 se hace sin perjuicio de los derechos administrativos adquiridos, o en trámite de aprobación, por las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de gestión con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, y hasta que estos derechos se extingan o revoquen por las causas previstas legalmente.”

- Decreto 40/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la Producción, Posesión y Gestión de Neumáticos Fuera de Uso y del Régimen Jurídico del Servicio Público de Valorización y Eliminación de Neumáticos Fuera de Uso en la Comunidad Autónoma de Aragón.

“Artículo 15. Entrada y salida de neumáticos fuera de uso con origen o destino fuera de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- 1. La entrada o salida de neumáticos fuera de uso para su valorización o eliminación que tenga origen o destino en otras Comunidades Autónomas distintas de la Comunidad Autónoma de Aragón se someterá a control previo del Departamento competente en materia de medio ambiente, que deberá autorizar o, en su caso, aprobar con carácter previo la entrada o salida de los neumáticos fuera de uso desde o hacia la Comunidad Autónoma de Aragón.*
- 2 El Departamento competente en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Aragón podrá denegar la autorización de traslado de los neumáticos fuera de uso para su valorización o eliminación fuera del territorio de la Comunidad, siempre y cuando estos traslados puedan suponer el incumplimiento de los objetivos previstos en la planificación autonómica vigente de conformidad con lo establecido en el artículo 16.3 de la Ley 10/1998, de Residuos.”*

- Orden de 22 de abril de 2009, del Consejero de Medio Ambiente, que da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 14 de abril de 2009, por el que se aprueba el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (Plan GIRA 2009-2015), prorrogado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de Aragón del 15 de diciembre de 2015.

“7- PROGRAMA DE NEUMÁTICOS FUERA DE USO (NFU)

7.1 ÁMBITO Y OBJETIVO DEL PROGRAMA

El neumático es un residuo no peligroso (Código CER 160103) cuando el poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse del mismo.”

- Orden de 6 de septiembre de 2007 del Departamento de Medio Ambiente por la que se acordó la implantación del servicio público de valorización y eliminación de neumáticos fuera de uso.



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

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

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que: *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En relación con lo anterior, el apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas en los siguientes términos: *“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La LGUM, en su artículo 9, establece la obligación de todas las autoridades competentes (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) de velar por el cumplimiento de los principios inspiradores de la unidad de mercado (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación. En particular, su apartado 2 impone de forma explícita el deber de garantizar el cumplimiento de estos principios en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas y en los requisitos para su otorgamiento; en los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones y procedimientos asociados a los mismos; así como en cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos, entre otros.

Asimismo, el artículo 5 de la LGUM requiere que los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia del cumplimiento de requisitos para su desarrollo deberán estar motivados en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso



a las actividades de servicios y su ejercicio¹. Además, deberán ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, de tal manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En el caso que nos ocupa, la actuación sometida a información se refiere al acceso y ejercicio de la actividad económica de servicios de traslado de neumáticos para su valorización por lo que, según las definiciones señaladas con anterioridad, se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Con carácter previo hay que señalar que el presente expediente de información versa sobre los efectos que para el ejercicio de la citada actividad económica por parte del interesado tiene la Resolución de 16 de junio de 2016 de la Directora General de Sostenibilidad del Gobierno de Aragón. Sin embargo, cabe poner de manifiesto que el informante no ha aportado la citada Resolución. En cualquier caso, este punto de contacto tiene a bien informar sobre el asunto planteado ante la SECUM, considerando la documentación e información contenida en el expediente, la normativa en vigor y que se trata de un procedimiento basado en el artículo 28 de la LGUM.

Así, según señala el informante, la Autoridad Competente (en el caso que nos ocupa, la Dirección General de Sostenibilidad del Gobierno de Aragón) exponía en la citada Resolución su negativa al traslado de “neumáticos al final de su vida útil” (NFVU), fuera de la Comunidad Autónoma de Aragón, al considerar que sería contraria a los objetivos de valorización fijados por el plan de residuos vigente en Aragón (Plan GIRA) y la exigencia de la Comunidad Autónoma de Aragón a la notificación previa del traslado de NFVU con destino a valorización material en otra comunidad autónoma (Cataluña). El informante, frente a estos argumentos considera que dicha resolución vulnera los principios inspiradores de la LGUM, entre ellos, los de “necesidad y proporcionalidad” y “prohibición de llevar a cabo actuaciones que limiten la libertad de circulación”.

La Comunidad Autónoma de Aragón fundamenta su decisión en el Decreto 40/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la Producción, Posesión y Gestión de Neumáticos Fuera de Uso y del Régimen Jurídico del Servicio Público de Valorización y Eliminación de Neumáticos Fuera de Uso en la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo artículo 15, en relación con la entrada y salida de neumáticos fuera de uso con origen o destino fuera de la Comunidad Autónoma de Aragón, se establece un control previo del Departamento competente en materia de medio ambiente, que deberá autorizar o, en su caso,

¹ Según el cual, se entiende como “Razón imperiosa de interés general” la razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



aprobar con carácter previo la entrada o salida de los neumáticos fuera de uso desde o hacia la Comunidad Autónoma.

Así mismo, el Decreto establece que el Departamento competente podrá denegar la autorización de traslado de los neumáticos fuera de uso para su valorización o eliminación fuera del territorio de la Comunidad, siempre y cuando estos traslados puedan suponer el incumplimiento de los objetivos previstos en la planificación autonómica vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.3 de la Ley 10/1998, de Residuos (sustituida por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados).

El Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, establece en su exposición de motivos el carácter básico del artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que define el traslado de residuos en el interior del Estado –siguiendo la definición de traslado ofrecida por el reglamento comunitario– como «el transporte de residuos desde una comunidad autónoma a otra, para su valorización o eliminación» como es el caso que nos ocupa. De este modo, queda acotado el ámbito de aplicación de este régimen jurídico, que solamente será de obligada aplicación cuando los residuos se transporten de una comunidad autónoma a otra y cuando el destino de los residuos sea su valorización o eliminación. Concretamente, el art. 25.5 de la citada Ley establece:

“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 artículo 12, apartados a), b) y k) del citado Reglamento comunitario.” (Reglamento CE N.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos).

Independientemente de la posible compatibilidad de la normativa estatal y autonómica vigente con la actual redacción de las normas comunitarias, también es necesario que sea compatible con el marco jurídico existente en materia de unidad de mercado. En este sentido, y de acuerdo con el análisis realizado en esta materia por la extinta Comisión Nacional de la Competencia en su IPN 49/10 Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados², la regulación existente en materia de traslado de residuos permitiría que las Comunidades Autónomas introduzcan en los planes autonómicos criterios para oponerse al movimiento de residuos que no estén justificados atendiendo a su necesidad ni a su proporcionalidad, ello podría dar como resultado la introducción de barreras geográficas a la circulación inter-autonómica de residuos, contribuyendo a generar situaciones de reparto territorial del mercado controlado por la respectiva Administración autonómica en beneficio de los operadores establecidos en su territorio. Cuestión que se acentuaría cuando se trate de un servicio prestado en régimen de monopolio en el ámbito de la Comunidad Autónoma en cuestión como consecuencia de su declaración como servicio público.

² <https://www.cnmcc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informessobrenormativa.aspx?num=IPN+049%2f10&ambito=Informes+de+Propuestas+Normativas&b=&p=126&ambitos=Informes+de+Propuestas+Normativas&estado=0§or=0&av=0>



En todo caso, conviene advertir que las causas de oposición a los traslados de residuos destinados a la valorización se encuentran tasadas en los párrafos a), b) y k) del artículo 12.1 del citado Reglamento comunitario, sin que quepa proceder a su ampliación más allá de los casos previstos en los mismos. En concreto, el párrafo k) establece como causa de oposición:

“k) que los residuos en cuestión no serán tratados de acuerdo con los planes de gestión de residuos elaborados en virtud del artículo 7 de la Directiva 2006/12/CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones legalmente preceptivas en materia de valorización o reciclado establecidas en la legislación comunitaria.”

En torno a este párrafo cabe realizar las siguientes consideraciones:

- No admite como causa de oposición del traslado cualquier desacuerdo con lo previsto en planes de gestión de residuos, sino únicamente el que tenga relación con el tratamiento que se vaya a dar a los residuos. Por tanto, para que la causa de oposición fuera admisible el plan en cuestión tendría que excluir de la gestión de residuos el tratamiento que se aplicaría a los mismos en el destino, es decir, las operaciones de valorización que fueran a realizarse. Así, por ejemplo, si el plan contempla la posibilidad de que los neumáticos usados sean sometidos a un proceso de valorización material que *“tiene por objeto la trituración de los NFU para la separación de acero, caucho y textiles y la comercialización del producto obtenido, con diversas granulometrías”*, y el tratamiento que se va a dar en el destino es este mismo, no existiría discordancia alguna entre el tratamiento de los residuos y el propio plan, de modo que no podría invocarse como causa de oposición.
- La causa de oposición no puede estar justificada más que por una finalidad: *“garantizar el cumplimiento de las obligaciones legalmente preceptivas en materia de valorización o reciclado establecidas en la legislación comunitaria”*. De ahí que si el tratamiento que se va a aplicar a los neumáticos no supusieran el incumplimiento de tales obligaciones, tampoco la oposición sería admisible.
- Todas las causas de oposición a los traslados, relacionadas en los diversos párrafos del artículo 12.1, están enmarcadas y condicionadas por su primer inciso: *“1. Cuando se presente una notificación relativa a un determinado traslado de residuos destinados a la valorización, las autoridades competentes de destino y de expedición podrán, en un plazo de 30 días desde la fecha de transmisión del acuse de recibo por parte de la autoridad competente de destino, de conformidad con el artículo 8, formular objeciones motivadas por alguno o varios de los motivos siguientes y de conformidad con el Tratado: [...]”*. Es evidente que la libertad de circulación de mercancías, en tanto que una de las bases del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no puede resultar comprometida por decisiones unilaterales de ninguna autoridad que no estén avaladas por la normativa comunitaria.

A ello es necesario añadir la obligatoria aplicación de los principios recogidos en la LGUM. En efecto, la actuación de la Comunidad Autónoma debe adecuarse a los principios de necesidad y



proporcionalidad establecidos en su artículo 5, de modo que sólo han de imponerse requisitos verdaderamente justificados por la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Según consta en la información aportada en el expediente, pudiera no encontrarse justificada en base a los citados motivos, ni tampoco de acuerdo con lo señalado en el artículo 9.3 del Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, sino que la justificación parecería estar dirigida a razones de planificación económica.

En definitiva, la Comunidad Autónoma basa su oposición al traslado en razones económicas que limitan la libertad de circulación, argumentando que el traslado sería contrario a los objetivos de valorización fijados por el plan de residuos vigente en Aragón (GIRA 2019-2015, prorrogado), el cual que determina como umbral o “masa crítica” de NFVU a gestionar en las instalaciones del servicio público de valorización y eliminación de NFVU de Aragón, al menos 13.000 toneladas anuales. Sobre este particular habría que considerar igualmente lo señalado en el artículo 18 2.g) de la LGUM sobre requisitos prohibidos que indica:

*“2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:
(...)*

g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”

Por otro lado, parece oportuno que en el marco de la correspondiente Conferencia sectorial y de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de la LGUM, se abordara el análisis de la normativa relacionada con el traslado de residuos tanto básica estatal como la procedente de las distintas Comunidades Autónomas, con el fin de impulsar las medidas normativas que fuesen necesarias para detectar y en su caso, eliminar aquellos criterios que no estén justificados a razones de interés general y que sean proporcionados, así como eliminar aquellos criterios que estuviesen prohibidos por la LGUM.

4. CONCLUSIONES

Este punto de contacto tiene a bien informar y considerar, pese a no haber tenido acceso a la Resolución controvertida:

1. Que la actividad traslado de residuos para su valorización material se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.



2. Que la autoridad competente del Gobierno de Aragón a la hora de limitar el ejercicio de una actividad económica, como el traslado de residuos (neumáticos) para su valorización en otra Comunidad Autónoma, debería precisar en qué se opone el tratamiento a aplicar a dichos neumáticos en el lugar de destino al Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, a fin de garantizar el cumplimiento de las normativas comunitaria y estatal sobre la materia.
3. Que la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, al regular el traslado de residuos, ha de atender a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM al concretar los supuestos de oposición, por lo que tendría que justificar en razones imperiosas de interés general la denegación y ésta ser proporcionada al objetivo que persigue, además de no incorporar en la misma criterios basados en requisitos prohibidos por el artículo 18.2.g) de la LGUM.
4. Que podría ser de interés que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, se aborde en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, el análisis en profundidad de la normativa relacionada con el traslado de residuos, tanto básica estatal como la procedente de las distintas Comunidades Autónomas, con el fin de impulsar las medidas normativas que fuesen necesarias para eliminar restricciones injustificadas y/o desproporcionadas, y con ello favorecer el ejercicio de esta actividad económica.

Sevilla, 17 de agosto de 2016.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía