

## **IPN 94/13. PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL TRASLADO DE RESIDUOS**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 22 de mayo de 2013, ha aprobado el presente informe, relativo al *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el traslado de residuos*, (en adelante, el PRD), en el que analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 30 de abril de 2013. La documentación remitida consistió en un borrador del mencionado APL y su correspondiente Memoria de Análisis del Impacto Normativo.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que el artículo 25.a) de la *Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia* le atribuye a la CNC.

### **I. ANTECEDENTES**

El **Reglamento (CE) nº1013/2006** del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006 **relativo a los traslados de residuos, establece el marco comunitario aplicable** para garantizar que los residuos que se trasladen dentro de la Unión Europea, así como los que se importan desde terceros países, se gestionen de modo que durante todo el traslado y cuando se valoricen o eliminen en el país de destino, no se ponga en peligro la salud humana ni el medio ambiente.

En el mismo Reglamento se establece igualmente la **obligación de que los regímenes nacionales de traslados de residuos guarden coherencia con el sistema comunitario**, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana. Su artículo 33 indica la obligación de que los Estados miembros establezcan un régimen adecuado de vigilancia y control de los traslados de residuos dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, **a nivel estatal**, la **Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados** regula en la sección cuarta del capítulo II del Título III el traslado de residuos, entendido como el transporte destinado a la eliminación y la valorización, contemplando el **régimen jurídico aplicable a los traslados de residuos dentro del Estado** y las posibles causas de oposición a los mismos, así como las condiciones para la entrada y salida de residuos del territorio nacional.

El PRD objeto de análisis tiene por objeto **desarrollar el régimen** aplicable al traslado de residuos en el interior del territorio del Estado **contenido en el artículo 25 de la Ley 22/2011**, es decir, el transporte de residuos desde una Comunidad Autónoma (CCAA) a otra para su valorización o eliminación.

## II. CONTENIDO

El PRD consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por diez artículos agrupados en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos.

El **Capítulo primero** contiene las disposiciones generales, donde se establece el objeto y ámbito de aplicación del PRD (artículo 1), definiciones (artículo 2), requisitos de los traslados (artículo 3), y se remite al régimen de vigilancia, inspección, control y régimen sancionador de la Ley 22/2011 (artículo 4).

El **Capítulo segundo** regula el contrato de tratamiento y el documento de identificación. En él se establece el contenido del contrato de tratamiento de residuos que se debe realizar con carácter previo al inicio del traslado (artículo 5), el documento de identificación que deberá acompañar a los residuos (artículo 6) y las medidas que podrá adoptar el destinatario ante un rechazo de los residuos (artículo 7).

En el **Capítulo tercero** se regula la notificación previa del traslado de residuos, distinguiendo entre los trámites para un solo traslado (artículo 8), para varios traslados (artículo 9), y estableciendo el régimen aplicable para la oposición al traslado de residuos por parte de las CCAA (artículo 10).

En las **Disposiciones adicionales** se establecen las obligaciones de que los trámites regulados en el PRD se realicen por vía electrónica, y de que las CCAA establezcan un régimen adecuado de vigilancia y control de los movimientos de residuos realizados exclusivamente dentro de su territorio, que deberá guardar coherencia con el régimen de traslados entre CCAA regulado en el PRD.

Finalmente, se incluyen dos **anexos** en los que se especifica el contenido del documento de identificación que debe acompañar al residuo durante su traslado (anexo I), y la información que necesariamente debe incluir la notificación previa de traslado a presentar ante el órgano competente de las CCAA de origen y de destino de los residuos (anexo II).

### III. OBSERVACIONES

#### ***Restricciones a la competencia en el traslado, valorización y eliminación de residuos***

La CNC ha analizado en el pasado **problemas de competencia existentes en el traslado, valorización y eliminación de residuos**. En concreto:

- Ø A través de diversos **expedientes sancionadores** se han manifestado **barreras territoriales a la entrada y salida de residuos y la configuración por las CCAA de monopolios territoriales**, de ámbito autonómico o incluso provincial, para la eliminación de residuos<sup>1</sup>.
- Ø Adicionalmente, como consecuencia de la **tramitación de la Ley de residuos y suelos contaminados de 2011**, la CNC se pronunció sobre su contenido en su **informe IPN 49/10**. En relación con el ámbito que nos ocupa se cuestionaba el **efecto sobre la unidad de mercado que generaba la regulación y planes de determinadas CCAA que se oponían a la recepción de residuos** provenientes de otras Comunidades Autónomas así como al traslado de residuos para su tratamiento fuera de su territorio.

Estas restricciones a la competencia, cuando no se encuentran justificadas atendiendo a su necesidad ni a su proporcionalidad, generan situaciones de **reparto territorial del mercado** del ámbito de la respectiva Administración autonómica en perjuicio de la competencia y beneficio de los operadores incumbentes en cada territorio.

En ocasiones, y para determinado tipo de residuos, las restricciones para la competencia son incluso más intensas, ya que las barreras territoriales se combinan con la **declaración como servicio público de algunas de las operaciones de gestión de residuos**, circunstancia que actualmente permite el artículo 12.6 de la Ley 22/2011. Esta declaración implica la posibilidad de que la **Comunidad Autónoma** se responsabilice de este servicio y **lo preste por sí misma o a través de fórmulas de gestión indirecta o mixta, configurando un monopolio** que impide el acceso al mercado a otros posibles operadores de dentro o fuera de su Comunidad Autónoma.

---

<sup>1</sup> Entre otros Expedientes r365/99 Residuos Cataluña; S/0083/08 Comunidad Autónoma de Aragón; S/0249/10 Dirección General Producción Castilla y León; S/0286/10 Anagrasa/Tragseca.

Centrándonos en el ámbito del **traslado de residuos**, la CNC cuestionó en el mencionado informe relativo a la Ley 22/2011 algunas de las causas que podían aducir las Comunidades Autónomas para oponerse al traslado de residuos<sup>2</sup>.

### ***Valoración general del contenido del PRD***

El PRD concreta los requisitos necesarios para poder efectuar el traslado de residuos en el interior del Estado, el contenido de los contratos y de los documentos identificativos de los residuos, actuaciones ante un rechazo de los residuos y las necesarias notificaciones que se deben efectuar para la realización de los traslados.

**La nueva regulación debe valorarse positivamente**, en la medida en que el marco jurídico anteriormente vigente resultaba incompleto, y no se ajustaba en su totalidad a los requerimientos establecidos en la normativa comunitaria y estatal relativa al traslado de residuos.

Adicionalmente, el PRD supone un **avance significativo en la simplificación administrativa del régimen de traslado de residuos**, en la medida en que permite notificar de forma general múltiples traslados de residuos, establece un periodo de validez de la notificación previa general de cinco años, y facilita la presentación electrónica de los documentos exigibles. Esta reducción de cargas administrativas para los operadores se valora igualmente de forma positiva.

Por su parte, el artículo 10 desarrolla las posibles **causas que pueden aducir las CCAA de origen y destino para oponerse** al traslado de residuos. No se introducen innovaciones en este artículo, ya que el PRD se limita a desarrollar por escrito las posibles oposiciones ya contenidas en la Ley, en lugar de remitir a determinados artículos del Reglamento (CE) N° 1013/2006 como sucede en la Ley 22/2011.

En todo caso, sin perjuicio de esta valoración general positiva del contenido del PRD y a pesar de que tanto la exposición de motivos como la Memoria de Análisis de Impacto Normativo señalan que el PRD se fundamenta en la voluntad de mantener la **unidad de mercado**, dicho objetivo **puede no alcanzarse si no se tiene en cuenta lo expuesto a continuación**.

---

<sup>2</sup> Algunas de las observaciones de la CNC fueron tenidas en cuenta: la versión final de la Ley 22/2011, concretó en mayor medida las razones que podrían justificar una posible oposición por las Comunidades Autónomas al traslado de residuos siguiendo los principios establecidos en la normativa comunitaria y se eliminaron algunas razones no justificadas. No obstante, y como se desarrollará posteriormente en las observaciones resultan necesarias todavía actuaciones para garantizar avances en éste ámbito.

### ***Conveniencia de adoptar un Plan estatal marco de gestión de residuos basado en principios procompetitivos***

Entre las posibles causas de oposición a los traslados de residuos destinados a la eliminación y la valorización, el artículo 10 permite que, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de contar con instalaciones especializadas, el traslado, eliminación o valorización no se ajusten a lo dispuesto en la Ley 22/2011 y especialmente al cumplimiento de planes y programas de gestión de residuos.

Los planes y programas de gestión de residuos aparecen regulados en el artículo 14 de la Ley 22/2011, que prevé la **elaboración de un Plan estatal marco de gestión de residuos, la elaboración de planes autonómicos por parte de las CCAA, y la posibilidad de que las entidades locales puedan aprobar sus propios planes.**

El Plan estatal marco, según el artículo 14, contendrá la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. Por su parte, los planes de las entidades locales se elaboraran de conformidad y en coordinación con el Plan estatal y los planes autonómicos de gestión de residuos.

La CNC ha detectado con anterioridad que algunas CCAA han implantado en sus normas y planes autonómicos de residuos modelos de prestación de esta actividad basados en monopolios territoriales, potenciados por los mecanismos de reciprocidad establecidos, que limitan considerablemente la posibilidad de movimientos de residuos entre CCAA, creando barreras territoriales no justificadas. Estos modelos además pueden resultar inconsistentes con los principios de autosuficiencia y proximidad.

Por su parte, el apartado 8 del artículo 25 de la Ley 22/2011 establece que las decisiones de las CCAA por las que se opongan al traslado de residuos no podrán ser contrarias al Plan estatal marco de gestión de residuos.

En la medida en que los planes autonómicos deben ser congruentes con el Plan estatal marco y que las oposiciones de las CCAA no pueden ser contrarias al mismo, **se insta al Ministerio proponente de la norma a la elaboración de un Plan estatal marco de gestión de residuos con una orientación procompetitiva**, que elimine, dentro del respeto al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas las trabas al movimiento de residuos que algunos planes autonómicos han establecido.

### ***Examen de necesidad y proporcionalidad ante el otorgamiento del carácter de servicio público a determinadas actividades***

Una de las razones que hacen posible el establecimiento de limitaciones autonómicas al movimiento de residuos en el interior del Estado estriba en que, al igual que en la normativa legal anterior, el actual artículo 12.6 de la Ley 22/2011 permite que las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, pudieran declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos.

La **declaración de estas actividades como servicio público**, implica que la Administración titular de dicho servicio prestará el servicio por sí misma o por terceros, mediante fórmulas de gestión indirecta (concesión) o mixta (empresa público-privada), configurando un monopolio en su ámbito territorial.

La eliminación de la posibilidad de movimiento de residuos entre CCAA garantiza que los operadores ya instalados en diversos territorios mantengan un mercado cautivo que abarca su respectivo ámbito territorial. De esta forma, aunque fuera económicamente racional acudir a un prestador de otra Comunidad Autónoma, la oposición al traslado de residuos **garantiza unas rentas seguras a los incumbentes**. Todo ello sin perjuicio además de que, en ocasiones, **esta restricción pueda suponer una quiebra del principio de proximidad exigido por la normativa comunitaria y estatal**.

En este sentido, y al igual que se hacía en el IPN 49/10, se vuelve a recordar a las Administraciones Públicas la pertinencia de que realicen **un examen riguroso de la necesidad y proporcionalidad ante la opción de declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de residuos**.

#### ***Oposición al traslado de residuos***

Como observación concreta al articulado relacionada con este mismo problema, debe llamarse la atención sobre la redacción del **apartado 2 del artículo 10**, que regula las causas de oposición que podrán alegarse a los traslados de residuos destinados a la eliminación. Su letra a) establece como **posible causa que el traslado o la eliminación previstos no se ajusten a las disposiciones en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud**.

Este motivo para oponerse al traslado de residuos deriva directamente de las previsiones establecidas en el artículo 25.4 de la Ley 22/2011. No obstante, a diferencia de la dicción literal del artículo 11.1.b) del Reglamento (CE) 1013/2006 del que procede, y a diferencia del apartado 3.b) del artículo 10 del PRD para causas de

oposición a los traslados destinados a la valorización, **no se ha incluido que la oposición debe fundamentarse en no ajustarse a las disposiciones nacionales sobre estas materias.**

Se considera que, en caso de que no se incluyese que la oposición al traslado o eliminación debe ajustarse a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales, se está abriendo la **posibilidad** a Administraciones de ámbito inferior al nacional **de establecer limitaciones al movimiento de residuos que ampararían el mantenimiento de barreras territoriales no justificadas**, mediante normativa que exceda de las razones tasadas establecidas para la oposición en la Ley y en el PRD<sup>3</sup>.

Esta circunstancia podría limitar la posibilidad de lograr el cumplimiento del principio de autosuficiencia a escala nacional, así como el cumplimiento del principio de proximidad en la eliminación de residuos contenido en el artículo 9 de la Ley 22/2011. Por todo ello, se solicita la modificación de la letra a) del apartado 2 del artículo 10 en el siguiente sentido:

*“a) que el traslado o la eliminación previstos no se ajusten a las disposiciones **legales y reglamentarias nacionales** en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.”*

---

<sup>3</sup> En particular, hasta la posible aprobación del Plan Nacional marco y, en tal caso, en función del contenido de este Plan.