

INFORME DE 8 DE ABRIL DE 2016 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA EXIGENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS DE AUTORIZACIÓN DE GESTOR DE RESIDUOS NO PELIGROSOS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN EL PLIEGO DE LA LICITACIÓN DE LICENCIAS DE OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MEDIANTE CONTENEDORES PARA LA RECOGIDA DE ROPA USADA (UM/038/16).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 24 de marzo de 2016 entró en el registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SECUM), un escrito presentado por una UTE formada por dos empresas, en el que expone que se ha presentado a la licitación convocada por el Ayuntamiento de Dos Hermanas para la obtención de licencias de uso común especial para la ocupación del dominio público mediante contenedores para la recogida de ropa usada y calzado en la vía pública. No obstante, señala que el pliego de condiciones técnicas exige que las empresas participantes hayan obtenido la autorización de gestor de residuos no peligrosos para las actividades de recogida y transporte para los residuos con código 19620000-8 (Residuos textiles) por parte de la Junta de Andalucía.

A su juicio, esa exigencia vulnera los principios de libertad de establecimiento y prestación de servicios y, en concreto, los artículos 18.2.b), 19.1 y 20.1 de la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

II. CONSIDERACIONES

En las consideraciones que siguen a continuación se analiza:

- 1) El régimen de la actividad de gestión de residuos.
- 2) El alcance del principio de eficacia nacional.
- 3) La afectación a los principios protegidos en la LGUM por la actuación del Ayuntamiento de Dos Hermanas.

II.1) Régimen de la actividad de gestión de residuos.

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, incluye la ropa dentro de los residuos domésticos (artículo 3.b), por lo que su gestión debe ajustarse a lo previsto en dicha norma. En concreto, dentro de las definiciones de su artículo 3, se incluye la de “residuos domésticos” en estos términos:

b) «Residuos domésticos»: residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares a los anteriores generados en servicios e industrias.

Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, acumuladores, muebles y enseres así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.

(...)

Con carácter general, la Ley de Residuos establece, en su artículo 27.2, la necesidad de autorización a las personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos. Estas autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio los solicitantes, pero el precepto aclara expresamente que serán válidas para todo el territorio español.

A estos efectos, tiene la consideración de gestor de residuos *“la persona o entidad, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos”*.

Dado que gran parte de la Ley de Residuos tiene carácter básico, en el ámbito andaluz, además, es de aplicación el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, que dedica su Título III a la Gestión de Residuos.

El Reglamento de Residuos se refiere a la gestión de residuos en su Título III, donde se regula la obtención de las autorizaciones administrativas de las actividades e instalaciones de tratamiento de residuos en Andalucía.

El marco normativo interno de referencia se completa con la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos, todavía vigente pese a ser anterior a la Ley de Residuos.

II.2) Alcance del principio de eficacia nacional.

La gestión de residuos, actividad que comprende la recogida de prendas usadas y calzado, está sujeta a intervención administrativa, como se ha expuesto, mediante la necesidad de obtener una autorización previamente al inicio de la actividad, así como la correspondiente a las instalaciones donde se desarrollan, en su caso.

El artículo 6 de la LGUM se refiere al principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades competentes en los siguientes términos:

Artículo 6. Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.

Precisamente, el Capítulo V de la LGUM se refiere al principio de eficacia en todo el territorio nacional y a la libre iniciativa económica. Según este último, desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar de España podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

Por su parte, el artículo 20 de la LGUM señala, respecto del principio de eficacia en todo el territorio nacional, lo siguiente:

Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

A su vez, el artículo 18 de la LGUM enumera, entre las actuaciones que limitan las libertades de establecimiento y circulación por no cumplir los principios de la LGUM, las que, entre otros, apliquen o contengan requisitos discriminatorios

para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, entre los que se incluye que el operador esté inscrito en registros de dicho territorio.

En realidad, el principio de eficacia nacional ya estaba descrito como uno de los principios esenciales para la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el artículo 7.3 la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en los siguientes términos:

3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales.

La Ley de Residuos incorpora el citado principio en su artículo 27.2, como se ha señalado más arriba, al disponer expresamente que las autorizaciones concedidas por el órgano autonómico a las personas que realicen operaciones de tratamiento de residuos serán válidas para el territorio español.

En parecidos términos, el Reglamento de Residuos de Andalucía señala en su artículo 28.3 que las autorizaciones de actividades concedidas por otras comunidades autónomas para el tratamiento de residuos tendrán validez en la Comunidad Autónoma de Andalucía a personas o entidades que realicen operaciones de tratamiento de residuos, de conformidad con el artículo 27.2 de la Ley de Residuos. El Reglamento ya señala en su preámbulo que su contenido armoniza el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, *con el contexto definido por la liberalización de los servicios impulsada mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio.*

La obtención de la autorización conlleva la inscripción de oficio en el registro de autorizaciones de gestión de residuos.

II.3) Afectación de los principios protegidos en la LGUM por parte de la actuación del Ayuntamiento de Dos Hermanas.

El ayuntamiento que licita las autorizaciones que permiten la instalación de los contenedores para la recogida de la ropa usada exige que las empresas concurrentes dispongan de la autorización de la Junta de Andalucía. No se señala si la presentación de una autorización obtenida ante cualquier otra comunidad autónoma implicaría la exclusión del licitante o si, por el contrario, se convalidaría en los términos expuestos en el artículo 28.3 del Reglamento de Residuos de Andalucía.

En el primer caso, que es al que parece referirse la empresa reclamante, esa exigencia supondría la exclusión de empresas gestoras de residuos cuya autorización se hubiera obtenido en otra comunidad autónoma y, en definitiva, no equiparar ésta a la otorgada por la Junta de Andalucía, con clara contravención de la Ley de Residuos y su norma autonómica de desarrollo.

Además de la señalada infracción, esa actuación administrativa constituiría un límite a la libertad de establecimiento en los términos expuestos, pues impondría requisitos para concurrir en procedimientos de licitación pública vinculados, siquiera indirectamente, al lugar de residencia o establecimiento del gestor de residuos.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de esta Comisión, la exigencia del Ayuntamiento de Dos Hermanas de la autorización de gestor de residuos no peligrosos para las actividades de recogida y transporte de residuos textiles otorgada por una Comunidad Autónoma concreta, sin equiparar las obtenidas en otras autonomías, contradice el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades competentes.