



Roj: **STSJ AR 260/2018 - ECLI:ES:TSJAR:2018:260**

Id Cendoj: **50297330012018100090**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Zaragoza**

Sección: **1**

Fecha: **02/03/2018**

Nº de Recurso: **104/2016**

Nº de Resolución: **99/2018**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **JUAN JOSE CARBONERO REDONDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Sección Primera).

-Recurso de apelación núm. 104 del año 2016-

**SENTENCIA: 00099/2018**

**SENTENCIA NÚM. 99 de 2018**

**ILMOS. SEÑORES**

PRESIDENTE

Don Juan Carlos Zapata Híjar

MAGISTRADOS

Doña Carmen Muñoz Juncosa

D. Juan José Carbonero Redondo

-----  
En Zaragoza, a 2 de marzo de 2018.

En nombre de S. M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, en grado de apelación, el recurso número 40/2015 , seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cuatro de Zaragoza, rollo de apelación número 104/2016, a instancia del INSTITUTO ARAGONÉS DE GESTIÓN AMBIENTAL, representado y asistido por el Letrado del Gobierno de Aragón, siendo apelada la entidad TRATAMIENTO DE NEUMÁTICOS USADOS, S.L., representado por Procuradora Dña. Blanca Pilar Alamán Forniés y asistida de Letrado D. Antonio González Piñera, según los siguientes,

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, dictó sentencia de fecha 25 de enero de 2016 , estimatoria del recurso, sin costas.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, interpuso recurso de apelación la representación procesal del INSTITUTO ARAGONÉS DE GESTIÓN AMBIENTAL (INAGA), suplicando de esta Sala se dicte sentencia, por la cual, revoque la sentencia apelada con declaración de ser conforme a derecho la actuación administrativa impugnada. Admitido el recurso, se dio traslado a las demás partes personadas, para que pudieran formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo la entidad recurrente en la primera instancia, TRATAMIENTO DE



NEUMÁTICOS USADOS, S.L., a través de su representación procesal, con el resultado que consta en autos; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró votación y fallo el día señalado, 24 de enero de 2018.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Juan José Carbonero Redondo.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal del INAGA, Organismo Público demandado en la primera instancia, se impugna, mediante escrito de recurso de apelación, la sentencia nº 16/2016, dictada con fecha de 25 de enero de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Zaragoza, en los autos de Procedimiento Ordinario registrado con el número 40/15.

La sentencia recaída en la instancia estima el recurso contencioso-administrativo deducido frente a la Resolución del Presidente del INAGA de 12 de marzo de 2015, estimatoria parcial del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de la Directora del INAGA de 19 de marzo de 2014, que renueva la autorización del Sistema Colectivo de Neumáticos fuera de Uso, para todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, dejando sin efecto la resolución de 27 de abril de 2007 de la Dirección General de Calidad Ambiental.

La Juez de instancia, en síntesis, y tras completo análisis del régimen jurídico aplicable al presente supuesto, la Ley 22/2011, así como el Real Decreto 1619/2005, estima que la Resolución impugnada va más allá en el ejercicio de competencias autonómicas que, siendo cierto que son propias de la Comunidad Autónoma, sin embargo no han sido objeto de desarrollo normativo ni habilitación legal ninguna, de suerte que, en consecuencia, aplicando la doctrina que deriva de la sentencia de la Sala Tercera de 10 de diciembre de 2009, la Comunidad Autónoma, en la resolución impugnada, está adoptando medidas adicionales a las derivadas de la normativa básica estatal y reglamentaria aplicable, y estableciendo medidas adicionales que implican nuevas responsabilidades de los afectados o un régimen de responsabilidad más intenso, que deben tener un amparo normativo que asegure la legalidad de las mismas. No consta que la Comunidad Autónoma de Aragón, haya desarrollado sus competencias en esta materia. De este modo, el acto administrativo impugnado rebasa indebidamente la normativa aplicable. Las competencias que en materia de protección del medio ambiente se atribuye a las Comunidades Autónomas, necesitan de una previa habilitación legal, si se dirigen, como en el caso presente a criterio de la Juez de instancia, a restringir las actuaciones de terceros, habilitación legal que, como se ha dicho, no existe en este caso por falta de desarrollo normativo de la propia competencia autonómica. Que se actúe en defensa de intereses colectivos no es suficiente para legitimar la actuación impugnada, siendo preciso un desarrollo normativo previo de la propia competencia, que no existe en este caso.

**SEGUNDO.-** No conforme el INAGA con tal fallo y los razonamientos en que se sostiene, interpuso el presente recurso de apelación, para combatir la sentencia de instancia, en esencia, alegando, error en la interpretación y aplicación de la normativa vigente y jurisprudencia sobre la materia. En primer lugar, considera que la gestión de Neumáticos fuera de Uso, determinada por la estimación de la comercialización en el territorio de la Comunidad Autónoma, no es incompatible con la normativa básica estatal que establece la referencia en función de la totalidad del territorio español. Que la obligación de los SIG de gestionar NFU con base en la cuota de mercado o comercialización den neumáticos por los productores adheridos en el ámbito territorial aragonés, no es contrario a la normativa básica estatal, antes bien, tiene por objeto la satisfacción del principio de universalidad contenido en el artículo 32.5 b) de la Ley 22/2011. Se trata de garantizar la recogida de estos residuos en la totalidad del territorio, más en territorios como el aragonés, caracterizado por núcleos de población reducidos y notable despoblación, como premisa fundamental de cumplimiento del principio de jerarquía de residuos al objeto de conseguir el mejor resultado ambiental global, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 22/2011. Se debe asegurar que la totalidad de los residuos se destinan a las operaciones jerarquizadas de tratamiento de los mismos, relacionadas en dicho precepto. A ello debe añadirse el dato de que el artículo 10.1 del R.D. 1619/2005 impone a los productores de neumáticos no adheridos a un SIG el deber de comunicar anualmente a la Administración Autonómica correspondiente, la cantidad de neumáticos puestos en el mercado, se entiende que de la correspondiente Comunidad Autónoma, estimativamente deducido del total puestos en el mercado nacional por los mismos. En segundo lugar, si bien el artículo 4.1 del R.D. 1619/2005 referencia la cantidad de NFU que se deben gestionar a la cantidad puesta por el Sistema Integrado de Gestión en el mercado, y se entiende que referenciar la cantidad al peso y a la categoría de neumáticos no está expresamente contemplado por dicho precepto, sin embargo, tampoco se referencia expresamente la fijación de la cantidad puesta en el mercado al peso; añadido a lo anterior los apartados 3º y 4º del artículo 9 del citado reglamento permiten referenciar la cantidad y justificar la valoración a la categoría de NFU, en definitiva, permiten la categorización de los mismos. Igual ocurre en el supuesto



del artículo 10.1 del Real Decreto, cuando de productores no adheridos a un SIG se trata. Del mismo modo el apartado segundo de dicho precepto impone a las Comunidades Autónomas la obligación de informar sobre la cantidad e NFU gestionados, con expresa indicación de las categorías. En tercer lugar, en cuanto a la estimación de los neumáticos comercializados en Aragón, por relación al total del territorio nacional, conforme a la ratio PIB autonómico-PIB nacional, es un criterio referencial que permite alternativas a propuesta incluso del mismo SIG o de la Administración ambiental, y bien podría haberlo hecho la entidad recurrente en el presente procedimiento, pero sin embargo nada hace en tal sentido. Por último, el mismo modelo se reproduce cuando se trata de analizar el cumplimiento de los deberes propios de gestión de los residuos de neumáticos en el interior de la Comunidad Autónoma, cuando se establece el cumplimiento de tales deberes por referencia a las comarcas del territorio, y en razón a la ratio población comarcal/población autonómica. De lo que se trata en definitiva es de garantizar los principios de universalidad y jerarquía de anterior referencia, garantizando así el cumplimiento de la obligación de gestión de NFU en la totalidad de los puntos de generación de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la entidad recurrente en la primera instancia formuló oposición al recurso de apelación interpuesto de contrario, estimando ajustados a Derecho los fundamentos en que se sostiene el fallo objeto de apelación. Interesó por ello la desestimación del recurso de apelación interpuesto.

**TERCERO.-** Establecido el debate litigioso en tales términos, habremos de comenzar diciendo que, si bien es cierto que, efectivamente, las competencias que en materia de protección del medio ambiente se atribuyen a las Comunidades Autónomas, por las que se les habilitan potestades de diferente naturaleza, precisan de una previa habilitación legal y desarrollo normativo si se dirigen a restringir la actividad de los interesados, a agravar o empeorar la situación de la entidad o sujeto autorizado, por referencia a la derivada de la estricta aplicación de la normativa básica estatal, sin embargo no compartimos con la Juez de instancia el hecho que da por cierto y presupone, por el cual la autorización impugnada esté agravando la situación derivada de la estricta aplicación de la normativa básica estatal, única aplicable al presente supuesto por ausencia de desarrollo normativo por la Comunidad Autónoma.

Se parte de esta premisa valorativa, inexacta, para aplicar indebidamente una doctrina -la derivada de la sentencia de la Sala Tercera de 10 de diciembre de 2009 - en la que escaso acomodo puede hallar el supuesto sometido a enjuiciamiento. Y es que, con la resolución impugnada, no se agrava la situación de la entidad autorizada, ni se actúan competencias no habilitadas ni desarrolladas normativamente, sino que se limita a centrar, precisamente, el terreno de ejercicio de las competencias que la propia normativa básica confiere.

Sin perjuicio de la conveniencia de ese desarrollo normativo, bien mirado, no es incompatible el contenido del párrafo primero del condicionado cuarto de la autorización impugnada, esto es, que corresponde al SIG autorizado en este caso, la gestión de los residuos de neumáticos fuera de uso generado en territorio español equivalentes o que representen la misma cantidad en peso y tipo de neumáticos puestos en el mercado de reposición nacional por los productores adheridos al sistema colectivo en cuestión, con lo que se establece en los párrafos tercero a séptimo del citado condicionado.

Y no existe incompatibilidad, en la medida en que no existe agravación de la responsabilidad del SIG autorizado, sino concreción de la misma, en razón de la propia competencia y entidad territorial del órgano autorizante, en relación con el régimen jurídico contenido en los artículos 4 a 10 del R.D. 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre gestión de neumáticos fuera de uso. Es decir, el productor de neumáticos asume, por sí o por tercero, el deber de recibir y gestionar neumáticos fuera de uso -entrega a gestores autorizados, participación en sistemas integrados de gestión, contribución económica a sistemas públicos de gestión-, en igual cantidad a los puestos en circulación por él en el mercado nacional de reposición, pero la Comunidad Autónoma que ha de autorizar al Sistema Integrado de Gestión controla el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden al autorizado en el ámbito territorial en y para el que es y está autorizado a actuar - artículo 8.2 del R.D.1619/2005 -; y controla, de igual modo, el cumplimiento de los principios esenciales que se contienen en la normativa básica en materia de gestión de residuos, como es el principio de universalidad y el principio de jerarquía, asegurando que la gestión de residuos de esta naturaleza abarca a la totalidad del territorio de autorización, territorio que por la propia naturaleza del órgano autorizante, no podrá rebasar el propio de la Comunidad Autónoma autorizante.

En este sentido, y desde esta perspectiva, es razonable, y desde luego es de reiterar que no se agrava por ello la situación de la entidad autorizada, que se fije un determinado porcentaje estimativo de la participación del mercado territorial en el total mercado nacional, como también que, dentro del territorio autonómico, se establezca algún tipo de convención, que refiera los datos disponibles sobre el total de la Comunidad, a cada parte identificable del mismo, sirviendo de parámetro en este caso, la población por comarca.

**CUARTO.-** Y estableciendo tales parámetros la autorización recurrida, no se aparta la Administración autonómica de lo que dispone la normativa reglamentaria básica vigente, que es el R.D. 1619/2005, de 30



de diciembre, a falta de concreto desarrollo reglamentario de la Ley 22/2011 estatal básica y de desarrollo normativo autonómico de la misma.

Efectivamente, a tal conclusión se llega del atento examen del artículo 10 del citado reglamento, cuando se establece el deber de información de los productores de neumáticos, encargados de la recogida y gestión de tanta cantidad cuanto ponga en circulación en el mercado nacional de reposición, a la autoridad medioambiental competente en la Comunidad Autónoma autorizante, de la cantidad total -peso y tipo- de los que haya puesto en el mercado por primera vez -atendida la definición contenida en el artículo 2 i) del Real Decreto-, por referencia a datos fehacientes o datos estimativos proporcionales sobre el total del mercado nacional -artículo 10.1 a)-.

Deber de información que incumbe al productor de neumáticos directamente, cuando es él el que asume las obligaciones de recogida y gestión de los neumáticos fuera de uso, como incumbe a la entidad gestora del sistema integrado de gestión en el que participan los productores, a través del cual cumplen con su deber de recoger y gestionar los referidos residuos neumáticos -artículo 10.1 b) y e)-; como ocurre en igual medida con los gestores de neumáticos fuera de uso, tal y como se desprende de lo dispuesto en el apartado c) del artículo 10.1, en relación con el artículo 6.2, ambos del reglamento de constante cita.

En definitiva, y por concluir, por lo hasta aquí razonado, no se da la premisa fáctica de la que se parte en la sentencia de instancia, esto es, que se produzca una agravación de la situación de la entidad autorizada respecto de la derivada de la aplicación de la normativa básica estatal -única aplicable-. No existe agravación de la situación del autorizado, que precisaría de específica habilitación legal para el ejercicio de concretas competencias, sino concreción del ámbito de aplicación de las que la normativa básica permite e incluso impone actuar a las Comunidades Autónomas, que no puede rebasar en ningún caso el respectivo territorio, ni los resultados de la actividad de la entidad autorizada, que desarrolla en aquél.

Una cosa es que el productor o productores de los neumáticos deban asumir la gestión de los que retire del mercado, a proporción de los que coloque en el mercado nacional de reposición, y otra diferente es que las autoridades medioambientales que han de autorizar -y controlar lo autorizado- a tales productores, o a los sistemas integrados de gestión en los que participan y que cumplen las obligaciones de recogida de neumáticos fuera de uso que corresponden a aquellos, por ello no puedan establecer el ámbito territorial de autorización, sobre el que se habrán de desplegar las correspondientes competencias de comprobación y control, que sí vienen habilitadas por la normativa estatal.

La confusión de dos planos de diferente naturaleza, llevan a una errónea apreciación del presupuesto fáctico sobre el que se aplica indebidamente una doctrina jurisprudencial prevista para otro tipo de supuestos. Consecuencia inevitable de todo lo razonado hasta este momento es la estimación del recurso de apelación, con la consiguiente desestimación del recurso interpuesto frente a la actuación administrativa impugnada, que se declara ajustada a Derecho.

**QUINTO.-** La estimación del recurso de apelación interpuesto hace que no proceda especial pronunciamiento en costas de esta apelación. La desestimación del recurso contencioso-administrativo frente al acto administrativo impugnado, determinará la expresa condena en las costas de la primera instancia a la entidad recurrente, si bien que, atendida la facultad que confiere el artículo 139.3 de la LJCA, procede su limitación a la suma, por todos los conceptos, de 1.500 euros por cada una de las partes que, en su caso, hubieran formulado oposición al mismo.

Por todo lo cual,

## F A LLAMOS

QUE **ESTIMANDO** el recurso de apelación interpuesto por el Letrado del Gobierno de Aragón la sentencia n.º 16/2016, de 25 de enero de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza, en el Procedimiento Ordinario n.º 40/15, **que REVOCAMOS, DESESTIMAMOS** del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la entidad TRATAMIENTO DE NEUMÁTICOS USADOS, S.L., frente la Resolución del Presidente del INAGA de 12 de marzo de 2015, estimatoria parcial del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de la Directora del INAGA de 19 de marzo de 2014, que renueva la autorización del Sistema Colectivo de Neumáticos fuera de Uso, para todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, dejando sin efecto la resolución de 27 de abril de 2007 de la Dirección General de Calidad Ambiental, todo ello sin expreso pronunciamiento en las costas de esta apelación y con expresa condena en las costas de la primera instancia a la entidad recurrente, en los términos y con el alcance y límites establecidos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.



Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ