

# Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas

*Resumen ejecutivo*

# Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas

*Resumen ejecutivo*

**Directores de la investigación:** Ángel Menéndez Rexach y Julia Ortega Bernardo  
**Autores:** Javier Bermúdez Sánchez, Ana de Marcos Fernández, Silvia Díez Sastre, Lucía López de Castro García-Morato, Isaac Martín Delgado, Blanca Rodríguez-Chaves Mimbbrero, Sofía Simou, Luis Medina Alcoz

# 01—Panorama actual de la regulación y aplicación del derecho sobre gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas

1. Introducción: Derecho europeo y Derecho interno
2. Principales exigencias que plantea el Derecho de la Unión Europea
3. Criterios de distribución de competencias
4. Legislación general y específica de residuos
5. Técnicas de cooperación y coordinación
6. El Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados

## 02—Referencia específica a la competencia de planificación estatal

## 03—Conclusiones y propuestas en relación con las competencias de las comunidades autónomas

1. La planificación autonómica en materia de residuos. Su adaptación a los nuevos requerimientos del Derecho de la Unión Europea
2. Competencias ejecutivas
  - 2.1. Panorámica
  - 2.2. Integración del control ambiental
  - 2.3. Deficiencias en el control
  - 2.4. Mayor protagonismo de las TIC

## 04—El papel de las entidades locales

1. Síntesis del estado de la cuestión
2. Las ordenanzas y los planes locales
3. Especial referencia a los residuos de la construcción y demolición
4. Cumplimiento de los nuevos requerimientos de la Directiva 2008/98 a nivel local

## 05—Sobre las infraestructuras de gestión de residuos

## 06—Recapitulación

1. Mejora en la regulación de la gestión de residuos
2. Mejora en la aplicación efectiva del derecho de gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas

## **Panorama actual de la regulación y aplicación del derecho sobre gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas**

**1. Introducción: Derecho europeo  
y Derecho interno**

**2. Principales exigencias que plantea  
el Derecho de la Unión Europea**

**3. Criterios de distribución de competencias**

**4. Legislación general  
y específica de residuos**

**5. Técnicas de cooperación y coordinación**

**6. El Anteproyecto de Ley de Residuos  
y suelos contaminados**

## **Introducción: Derecho europeo y Derecho interno**

La normativa española en materia de residuos está compuesta por la legislación básica del Estado y las normas de desarrollo aprobadas por las comunidades autónomas. Las normas más relevantes en el ámbito estatal son la Ley 10/1998, de 21 de abril, Básica de residuos, (en adelante LBR), desarrollada por Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de residuos tóxicos y peligrosos, y la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases, y el reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 3 de abril. En la actualidad, se está tramitando un Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados, cuyo objeto es la incorporación al Derecho interno de la Directiva Marco de Residuos (Directiva 2008/98/CE). Su promulgación supondrá la derogación de la Ley 10/1998, aunque no la de la 11/1997.

La Ley 10/1998, de 21 de abril, se aprobó con la finalidad de adaptar el ordenamiento español a la Directiva 91/156, de 18 de marzo de 1991, del Consejo o Directiva marco en materia de Residuos. Esta Ley básica se aplica a todo tipo de residuos. Pretende ser, como la normativa comunitaria de la que procede, una regulación general sobre residuos, que se complemente con normas especiales para los diferentes tipos de residuos, entre los que destacan los de envases, que son objeto de regulación por la citada Ley 11/1997, que transpone la Directiva 94/62, del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, o como los residuos peligrosos, cuya ordenación específica se contenía en la Directiva 91/689 del Consejo, de 12 de diciembre.

El contenido de la legislación estatal proviene, pues, en sustancia, de la transposición de las normas europeas sobre residuos, cuya reseña ya hemos hecho. La regulación general se contiene en la actualidad en la citada Directiva 2008/98/CE, cuya aprobación se justifica por la necesidad de revisar la Directiva 2006/12/CEE “con objeto de aclarar conceptos clave, como las definiciones de residuos, valorización y eliminación, reforzar las medidas que deben tomarse respecto a la prevención de residuos, introducir un enfoque que tenga en cuenta no sólo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales, y centrar los esfuerzos en disminuir el impacto en el medio ambiente de la generación y gestión de residuos, reforzando así el valor económico de los residuos” (considerando 8).

<sup>5</sup> Panorama actual de la regulación y aplicación del derecho...

Además de la legislación, destaca en esta materia la existencia de “planes” con la función de coordinar y racionalizar las actuaciones que se lleven a cabo para la gestión de los diversos tipos de residuos. En diciembre de 2008, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR). Este plan incluye los residuos domésticos y similares, los residuos con legislación específica, los suelos contaminados, además de algunos residuos agrarios e industriales no peligrosos que, aunque no disponen de regulación específica, son relevantes por su cuantía y su incidencia sobre el entorno. El plan incluye, además, la Estrategia de Reducción de Vertido de Residuos Biodegradables, que cumpliendo con una obligación legal, contribuye a alargar la vida de los vertederos, a disminuir su impacto sobre el entorno y de forma especial a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI). El contenido de este plan se examina más adelante.

La gestión de los residuos es una tarea encomendada, en general, a las comunidades autónomas y corporaciones locales, en el marco de la normativa básica estatal, la autonómica de desarrollo y las ordenanzas municipales. En concreto, la gestión de los residuos urbanos de origen domiciliario corresponde a las entidades locales<sup>1</sup>, en el marco de la legislación dictada por las comunidades autónomas. Como dice el propio PNIR, “el reto al que se enfrentan las administraciones es articular modelos de gestión eficientes que permitan cumplir con las obligaciones y los objetivos legales derivados de la múltiple y diversa legislación comunitaria, nacional y autonómica que afecta a estos residuos” (p. 4). El propio plan subraya “la complejidad del enfoque de las actuaciones sobre residuos domésticos que tienen a la vez que conjugar objetivos de prevención, reciclado y valorización y eliminación para distintos materiales, que componen estos residuos y los objetivos relativos a los envases”, a lo que “hay que añadir que las instalaciones destinadas a su tratamiento y eliminación deben cumplir con la legislación que les sea de aplicación” (p. 4).

## 01—2.

### Principales exigencias que plantea el Derecho de la Unión Europea

La regulación de los residuos constituye un sector clave en la política comunitaria medioambiental. La nueva Directiva de Residuos (Directiva 2008/98/CE) ha dado un impulso fundamental en este ámbito en orden a convertir a Europa en una sociedad que recicla, que busca evitar la producción de residuos y los utiliza como recurso<sup>2</sup>.

1—De acuerdo con los datos del INE, en 2007 se recogieron en España 612 kg de residuos por habitante, lo cual representa 1,7 kg/hab. por día. Esto supone un incremento de la recogida total por habitante del orden del 10% en comparación a los valores de 1998 (558 kg/hab.).

2—Conforme se expone en el *Informe económico integrado en esta investigación* según datos de Eurostat, la cantidad de residuos urbanos recogidos por los sistemas municipales españoles en 2008 fue de 575 kg por habitante, lo que representa 1,6 kg/día. Este dato supera en 9,7% a la registrada por el promedio de los 27 países de la Unión Europea (UE). Ese año, España ocupó el noveno lugar en producción de residuos de la UE. La recogida de residuos urbanos realizada en España fue superior a la europea durante toda la década 1997-2008, alcanzando sus niveles más altos entre 2000 y 2003. A partir de 2004 la serie española inicia un tramo de reducciones continuas, alcanzando su nivel más bajo en el 2008, aunque éste no consigue aún ser inferior a los niveles de 1997 y 1998. La obligación de cumplir las disposiciones supranacionales de la UE, en materia de gestión de residuos, ha influido en buena medida en el comportamiento español con posterioridad al 2003.

La estrategia temática sobre la prevención y el reciclado de los residuos se publica el 21.12.2005 en Bruselas, bajo el título “Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos”. Esta estrategia se inicia haciendo referencia a que los residuos constituyen un desafío medioambiental, social y económico para los europeos. La estrategia pretende renovar la normativa comunitaria de residuos, simplificando, refundiendo y modernizando sus contenidos, así como garantizar su aplicación efectiva. Desde el punto de vista sustantivo, la estrategia mantiene el planteamiento tradicional de la normativa sobre esta materia que se basa en “la jerarquía de los residuos”. La jerarquía de los residuos consiste en un orden ideal de las operaciones que deben llevarse a cabo con los residuos. El orden establecido es el siguiente: los residuos deben evitarse, si no se pueden evitar deben reutilizarse, reciclarse o recuperarse en la medida de lo posible. Esto debe entenderse en la actualidad matizado por los planteamientos relativos al concepto del ciclo de vida del recurso. La política medioambiental tradicional se ha centrado en las fases inicial y final del ciclo de vida del recurso: extracción, transformación y fabricación, por un lado, y gestión de residuos, por otra. Sin embargo, en la actualidad se reconoce que el impacto medioambiental de muchos recursos va ligado a la fase de utilización de los mismos. En consecuencia, todas las fases del ciclo de vida de un recurso deben ser tomadas en cuenta por la regulación de los residuos, ya que pueden producirse efectos cruzados entre las diferentes fases, y las medidas adoptadas para reducir el impacto medioambiental en una fase podrían empeorar el de otra. En consecuencia, la conclusión que se obtiene a partir de este planteamiento es que la política medioambiental debe minimizar las repercusiones negativas para el entorno a lo largo de todo el ciclo de vida de los recursos, no sólo en las fases inicial y final. El concepto de ciclo de vida se incorpora en la legislación de la UE a través de la Directiva Marco sobre Residuos, al hacer referencia a sus objetivos, que asumen este planteamiento. La nueva regulación tendrá consecuencias notables en la configuración de la nueva política y en los principios y prácticas de la futura gestión de los residuos<sup>3</sup>.

La Directiva de Residuos plantea la revisión del concepto de residuo y su delimitación frente a los subproductos y el fin de vida de los residuos. Se trata de un elemento clave desde el punto de vista técnico de la nueva regulación, dado que incide directamente en la definición de su ámbito de aplicación. La diferencia fundamental entre residuos y subproductos radica en que

3—Desde el punto de vista económico (véase al respecto el Informe económico integrado en el Proyecto de investigación) se comprueba que en cada etapa de la gestión de residuos se encuentran implicados agentes económicos diversos que, en principio, no tienen interacción entre sí, ni incentivos para considerar los efectos de su actividad sobre la siguiente fase. Esto ocasiona un efecto externo en cascada que puede derivar en decisiones socialmente ineficientes en las distintas fases de la cadena de la gestión de los residuos urbanos. La corrección de dicho fallo de mercado debería ser el principal objetivo de las políticas públicas llevadas a cabo en esta área, las cuales pueden poner el énfasis en el uso de instrumentos legales o económicos, basados en incentivos como el establecimiento de tasas e impuestos. La responsabilidad en el establecimiento de estos incentivos puede recaer, en primer lugar, en la Administración General del Estado, en la medida que puede establecerlos de manera uniforme en todo el territorio nacional. Desde un punto de vista económico los principales instrumentos de incentivos que afectan a las actividades de gestión de residuos pueden agruparse en tres grupos: tributos proporcionales a la cantidad de residuos generada y recogida, impuestos diferenciados sobre el empaquetado de productos de consumo, que distinguen los envases reciclables y los no reciclables, incentivos a la recuperación y reciclaje de productos, como impuestos o subvenciones que favorezcan el empleo de materiales reciclados y sistemas de depósito y reembolso.

estos últimos no requieren ninguna transformación adicional distinta del proceso industrial que los crea, para poder ser utilizados; el subproducto no es directamente el objeto de dicho proceso industrial, si bien se produce durante el mismo de forma indirecta. Los objetos que se califican como “fin de vida del residuo” han sido inicialmente residuos, y dejan de serlo tras experimentar un proceso de valorización. Esta delimitación es fundamental para determinar el ámbito de aplicación de la directiva.

La directiva incluye en su ámbito de aplicación la regulación de los residuos peligrosos, que originalmente era objeto de una directiva específica. Se prevé la existencia de una lista que debe incluir los residuos peligrosos y tener en cuenta el origen y la composición de los mismos, así como, cuando sea necesario, los valores límite de concentración de las sustancias peligrosas. La lista de residuos tiene carácter vinculante para la determinación de los residuos que han de considerarse como residuos peligrosos. Es preciso matizar, sin embargo, que la inclusión de una sustancia u objeto en la lista no significará que deba considerarse residuo en todas las circunstancias. Una sustancia u objeto se considerará residuo únicamente cuando corresponda a la definición de residuo que establece la directiva. También se especifican los procedimientos a seguir para la clasificación o desclasificación de un residuo como peligroso.

La jerarquía de residuos define el orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y gestión de residuos. La clasificación que establece es la siguiente: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética<sup>4</sup>; y e) eliminación<sup>5</sup>. No obstante, cuando se aplique la jerarquía de residuos, los Estados miembros deberán adoptar medidas para estimular las opciones que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Ello puede requerir que determinados

4— El concepto clave en este ámbito es el concepto de “valorización”. La valorización se refiere a todas aquellas operaciones dirigidas a que los residuos tengan una finalidad útil, así como a la preparación de los mismos para que puedan cumplir esa finalidad. El término “preparación para la reutilización” se aplica en aquellos casos en que las operaciones de valorización no requieren una transformación previa. Se refiere a operaciones de comprobación, limpieza o reparación de residuos (productos o componentes de productos), que se preparan para que puedan ser reutilizados sin ser transformados. El término “reciclado” se refiere a las operaciones de valorización que si exigen transformación en productos materiales o sustancias. También se incluye otro tipo de valorización como la “valorización energética”, o la transformación en materiales que se puedan usar como combustible o para operaciones de relleno, que la directiva excluye expresamente del concepto de “reciclado”. Los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que todos los residuos se sometan a operaciones de valorización. Además se establece como principio general que para facilitar o mejorar la valorización, los residuos se recogerán por separado si resulta viable técnica, medioambiental y económicamente, y no se mezclarán con otros residuos u otros materiales con propiedades diferentes. Antes de 2015 deberá efectuarse una recogida separada para, al menos, papel, metales, plástico y vidrio.

5—La eliminación de los residuos se define negativamente: las operaciones que no sean de valorización constituyen eliminación, incluso en los casos en que tengan como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía. En los casos en que no se lleve a cabo la valorización, todos los residuos se someterán a operaciones de eliminación. Las operaciones de eliminación deben ser seguras y respetuosas respecto a la salud humana y el medio ambiente. La protección del medio ambiente en este ámbito se refuerza también a través de la recomendación a los Estados miembros de que adopten las medidas adecuadas para incentivar el diseño de productos de manera que reduzcan su impacto medioambiental y la generación de residuos durante la producción. Se trata de incentivar, el desarrollo, la producción y comercialización de productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, se adaptan a una valorización adecuada y sin riesgos y a una eliminación compatible con el medio ambiente.



flujos de residuos se aparten de la jerarquía, cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos. Se trata de la incorporación del planteamiento del ciclo de vida, que determina en ocasiones la excepción de la aplicación de la clasificación de peligrosos.

Son varios los principios que informan las actividades relativas a la gestión de los residuos, según la Directiva Marco de Residuos. El principio de autosuficiencia se aplica tanto a la comunidad en su conjunto, como a los Estados miembros, e implica avanzar en la autosuficiencia en materia de eliminación y de valorización de residuos. Esto no supone que los Estados deban poseer la gama completa de instalaciones de valorización final en su territorio. El principio de proximidad supone que la red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos en una de las instalaciones 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. Evidentemente, la aplicación de este principio queda restringida en los casos en los que se establecen límites a la entrada y la salida de los residuos. Otro principio fundamental es el que se refiere a la responsabilidad ampliada del productor. Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas que garanticen que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor. Estas medidas podrán incluir la obligación de ofrecer información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable. La responsabilidad ampliada del productor es compatible con la responsabilidad derivada de la gestión de residuos y con la legislación en vigor sobre flujos de residuos específicos y productos específicos. De acuerdo con el principio “quien contamina paga”, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos. No obstante, los Estados miembros podrán decidir que los costes relativos a la gestión de los residuos tengan que ser sufragados parcial o totalmente por el productor del producto del que proceden los residuos, así como que los distribuidores de dicho producto puedan compartir los costes. En relación con la responsabilidad derivada de la gestión de residuos, se impone la necesidad de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que cualquier productor inicial de residuos u otro poseedor realice el tratamiento de residuos por sí mismo o encargue su realización a un negociante o a una entidad o empresa que lleve a cabo operaciones de tratamiento de residuos, o su organización a un recolector de residuos público o privado. Además en el caso de que los residuos sean transferidos desde el productor inicial o poseedor a otro sujeto para el tratamiento inicial, no habrá exención de la responsabilidad de llevar a cabo una operación de valorización o de eliminación completas. No obstante, los Estados miembros podrán especificar las condiciones de responsabilidad y decidir en qué casos el productor inicial conserva la responsabilidad de toda la cadena de tratamiento, o determinar que la responsabilidad pueda ser compartida o delegada entre los actores de la cadena de tratamiento. También se establece que

los Estados miembros podrán decidir que la responsabilidad de la organización de la gestión de los residuos competirá parcial o totalmente al productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto podrán compartir esta responsabilidad.

Las actividades propias del tratamiento de residuos deben estar sometidas a autorización de la autoridad competente. Esta autorización deberá disponer los tipos y cantidades de residuos que pueden tratarse, los requisitos técnicos y de cualquier otro tipo aplicables al sitio correspondiente, las medidas de seguridad y precaución que deberán tomarse, el método que se utilizará para cada tipo de operación, etc. Estas autorizaciones podrán combinarse con cualquier otra obtenida con arreglo a otra normativa nacional o comunitaria, cuando ello evite la duplicación innecesaria de información y la repetición del trabajo por parte del operador o de la autoridad competente. Es posible eximir de la autorización en los casos de eliminación de los propios residuos no peligrosos en el lugar de producción, o si se trata de la valorización de residuos. En los casos de exención de la autorización de acuerdo con el Derecho europeo se deberá llevar a cabo un registro.

La directiva impone a los Estados miembros establecer uno o varios planes de gestión de residuos. Estos planes deberán cubrir todo el territorio geográfico del Estado miembro y deberán contener: un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en la entidad geográfica correspondiente; una exposición de las medidas que deban tomarse para mejorar la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos de forma respetuosa con el medio ambiente, una evaluación de en qué medida el plan contribuye a la consecución de los objetivos establecidos por la directiva. Se trata de planes de carácter programático que definen el estado de la cuestión y plantean directrices de futuro. Desde el punto de vista técnico, la directiva distingue entre el contenido obligatorio y potestativo de estos planes, señalando que en todo caso deberá tenerse en cuenta el nivel geográfico y la cobertura del área de planificación.

La Directiva Marco exige a los Estados miembros crear programas de prevención<sup>6</sup> antes del 12 de diciembre de 2013. El objetivo de estos programas es presentar una actuación nacional coordinada sobre la prevención de los residuos, precisando objetivos y políticas y tratando de romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos ambientales de dichos residuos. Estos programas serán objeto de evaluación cada seis años y pueden ser objeto de una regulación separada, o bien, ser incluidos en los planes de gestión de residuos o en otros programas medioambientales, si bien en estos últimos casos deben ser claramente identificables.

6—La Comisión entiende que los programas de prevención deben ser diseñados por las autoridades nacionales. Ninguna medida de prevención puede tener eficacia en todos los Estados miembros, debido a la variedad de condiciones culturales y geográficas de los mismos, por lo que, en consecuencia, las medidas de prevención deben ser diseñadas y aplicadas a nivel nacional, regional o incluso local. La prevención se refiere a las medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir la cantidad de residuo,—incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos—, así como los impactos adversos de la generación de residuos sobre el medio ambiente y la salud humana. También se pretende disminuir el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos.

10 Panorama actual de la regulación y aplicación del derecho...

Los programas de prevención de residuos deben definir objetivos y determinar medidas adecuadas para conseguirlos. Se deben concretar indicadores que permitan evaluar los progresos realizados. La Comisión Europea está elaborando unas directrices para ayudar a los Estados miembros en la preparación de los programas de prevención, que se cree que serán publicadas a principios de 2011. El objetivo de las directrices es clarificar conceptos en materia de prevención de residuos y orientar a las autoridades de los distintos niveles territoriales sobre las mejores opciones en este ámbito en relación con los distintos tipos de recursos. Los trabajos preparatorios de la Comisión constan de tres partes: la selección de las mejores prácticas de prevención con objeto de crear un sistema de información, la preparación de las citadas directrices relativas a la prevención y a la eficiencia en el uso de los recursos, y el desarrollo de los indicadores relativos a la prevención de los residuos.

La Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una serie de informes:

- a**— A finales de 2011, un informe provisional sobre la evolución de la generación de residuos y del alcance de la prevención de residuos, incluyendo la definición de una política de diseño ecológico de los productos para abordar tanto la generación de residuos como la presencia en los mismos de sustancias peligrosas, con objeto de promover tecnologías centradas en productos duraderos, reutilizables y reciclables.
- b**— A finales de 2011, la formulación de un plan de acción para establecer otras medidas de apoyo a escala europea encaminadas especialmente a modificar los actuales modelos de consumo.
- c**— A finales de 2014, el establecimiento de unos objetivos de prevención de residuos, basados en las mejores prácticas disponibles, incluyendo en caso necesario la revisión de los indicadores previstos en el artículo 29, apartado 4, de la Directiva Marco de Residuos.

### 01—3.

## **Criterios de distribución de competencias**

La gestión de residuos es una materia que ha de incluirse dentro de la protección del medio ambiente<sup>7</sup>. Por esta razón, el reparto de competencias entre las distintas Administraciones públicas se reconduce a lo dispuesto sobre esa materia en la Constitución (art. 149.1.23<sup>a</sup> y art. 148.1.9<sup>a</sup> CE). En su virtud, corresponde al Estado aprobar la legislación básica, y a las comunidades autónomas desarrollarla y completarla, dictando “normas adicionales de protección”, expresión que, en una primera interpretación, el TC consideró que permitía al legislador estatal regular la protección del medio ambiente con el grado de detalle que considerase oportuno (STC 149/1991, sobre la Ley de Costas), pero que, posteriormente, fue reconducida al esquema ordinario de arti-

7—La STC 102/95, que fiscalizó la constitucionalidad de la Ley del Estado 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, no dejó lugar a dudas de que los residuos —haciendo expresa mención de los tóxicos y peligrosos (Ley 20/1986, Básica de Residuos tóxicos y peligrosos, actualmente derogada por la Ley 10/1998, Básica de Residuos)—, pertenecen a la esfera de protección y defensa del medio ambiente, y preservación de los recursos naturales (FJ 5).

11 Panorama actual de la regulación y aplicación del derecho...

culación “bases”- “desarrollo” (STC 102/1995, sobre la Ley 4/1989, de Conservación de espacios naturales y de la fauna y flora silvestre).

Las Leyes 10/98, de Residuos y 11/1997, de Envases y residuos de envases, antes citadas, constituyen la normativa estatal básica, con apoyo genérico en el citado artículo 149.1.23. No obstante, en atención a la materia regulada, también se pueden invocar otros títulos competenciales estatales:

- Las bases y coordinación general de la planificación económica (art. 149.1.13<sup>a</sup> CE), como hace la Ley 11/1997.
- La competencia sobre registros públicos (art. 149.1.8<sup>a</sup>), invocada en la Ley 10/1998, como apoyo de su artículo 27, apartados 3 y 4.
- La competencia sobre el comercio exterior (artículo 149.1.10<sup>a</sup>), en que se apoyan los artículos 4.1, 10 y 17.2 de la misma Ley, que regulan el traslado de residuos desde o hacia países terceros, no miembros de la Unión Europea.

La Ley 10/1998 determina las competencias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales (arts. 4 y 5). Conforme a ella, corresponde a la Administración General del Estado (AGE) la elaboración de planes nacionales de residuos, y la autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, así como la inspección correspondiente sobre estos traslados. Esta competencia se extiende también al supuesto de que España sea Estado de tránsito de residuos (art. 4). Por consiguiente, sólo en estos supuestos puede ejercer la AGE competencias ejecutivas, basadas, como hemos señalado, en la competencia estatal sobre comercio exterior. La transposición de la Directiva de Residuos (Directiva 98/2008/CE) no parece que vaya a alterar sustancialmente esta situación.

A las comunidades autónomas (CC.AA.) corresponde la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Las comunidades autónomas serán, asimismo, competentes para otorgar las autorizaciones de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CEE) 259/93, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados. Ostentan, en fin, una competencia residual para “cualquier otra actividad relacionada con los residuos”, que no esté atribuida a la AGE o a las entidades locales.

Estas últimas serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en la propia Ley 10/1998, y en las que, en su caso, dicten las comunidades autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas ordenanzas. Éstas deberán aprobarse en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la futura

Ley de Residuos y suelos contaminados, aplicándose entretanto las normas que aprueben las comunidades autónomas (disposición transitoria segunda).

Los planes estatales de residuos (al respecto véase *supra* epígrafe III) se elaborarán mediante la integración de los planes autonómicos y tendrán como contenido la fijación de objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización y eliminación, que determinarán las medidas que se han de adoptar para alcanzar tales objetivos, y los medios de financiación (art. 5º).

En resumen, las competencias estatales en materia de residuos son, en sustancia, normativas (legislación básica). La aplicación de la normativa de residuos (constituida por la legislación básica estatal y la autonómica de desarrollo) corresponde en general a las comunidades autónomas y también a las entidades locales (en especial, en relación con los residuos urbanos), que podrán celebrar convenios de colaboración entre sí y con los agentes privados del sector para el mejor cumplimiento de sus obligaciones respectivas. Las entidades locales también pueden dictar ordenanzas y reglamentos en el ámbito de sus competencias.

No obstante, la AGE tiene algunas competencias ejecutivas, en particular, la autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea y la prohibición, en los traslados procedentes de países terceros, de la entrada en el territorio nacional, de residuos destinados a ser eliminados, cuando no lo impida la normativa comunitaria o los tratados o convenios internacionales de los que España sea parte (arts. 4.1 y 17.2 de la misma Ley).

Mucha mayor importancia tienen las facultades de planificación que corresponden al AGE para la elaboración (y revisión) de los planes nacionales de residuos, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos (arts. 4.1 y 5.1 de la Ley de Residuos). Serán aprobados por el Consejo de Ministros, previa deliberación de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 5.2). Estas facultades cumplen una función claramente coordinadora.

Los Reales Decretos reguladores de los distintos tipos de residuos autorizan al Ministerio de Medio Ambiente, de Medio Rural y Marino (MARM), en solitario o en colaboración con otros Departamentos, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación, según una cláusula que se puede considerar “de estilo” en la producción reglamentaria. Esa autorización tiene distinto alcance. A veces es genérica, en los términos expuestos, pero otras se acota con bastante precisión (típicamente, para actualizar el contenido de los anexos a los avances de la técnica o de la normativa europea). Esta remisión plantea el problema del alcance de la legislación básica estatal, que puede así estructurarse en tres niveles normativos (Ley, Real Decreto y Orden ministerial), pero que, a su vez, debe articularse con el desarrollo legislativo que corresponde a las comunidades autónomas. Es un problema general de la articulación competencial en el Estado autonómico y no específico del sector que nos ocupa. En

el ámbito de los residuos, el carácter técnico de la mayor parte de las disposiciones debería favorecer la homogeneidad.

#### **01—4.**

### **Legislación general y específica de residuos**

La Ley 10/1998, de Residuos, se aprobó con la pretensión de asumir la “moderna concepción” de la política de residuos implantada en el Derecho comunitario, abandonando la clasificación en dos únicas modalidades (general y peligrosos) y estableciendo una norma común para todos ellos, que podrá ser completada con una regulación específica para determinadas categorías de residuos (Exposición de Motivos párrafo primero). Esta Ley derogó la regulación hasta entonces vigente, que se contenía, en sustancia, en la Ley 42/75, de 19 de noviembre, relativa a los Residuos sólidos urbanos y la Ley 20/1986, de 14 de mayo, reguladora de la Producción y gestión de los residuos tóxicos y peligrosos.

Esta Ley es de aplicación a todo tipo de residuos, con las siguientes exclusiones: a) las emisiones a la atmósfera; b) los residuos radiactivos<sup>8</sup>; c) los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales regulados por la de aguas, los vertidos desde tierra al mar regulados por la Ley de Costas, y los vertidos desde buques y aeronaves al mar regulados por los tratados internacionales de los que España sea parte (art. 1.1).

La Ley pretende ser, en coherencia con la normativa comunitaria, una regulación general sobre residuos, que se complementa con normas especiales para los diferentes tipos de residuos (envases, residuos peligrosos, pilas). Contiene una primera clasificación de los desechos, distinguiendo los residuos urbanos o municipales de los residuos peligrosos y regula el ciclo completo de los residuos: no sólo cuando se producen sino también las fases previas a su generación (las actividades de los productores, importadores y en general de cualquier persona que ponga en el mercado productos generadores de residuos); y una vez que se produce el residuo, regula todas las operaciones que comprende su gestión: recogida, transporte, valorización y eliminación. Este enfoque parece superado por el Derecho europeo: al respecto véase *supra* epígrafe I.2, párrafo 3.

La Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de Envases es también una Ley básica, que incorpora la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre. En ella se establece como finalidad prioritaria con respecto a este tipo de residuos las medidas que tiendan a evitar su producción, seguidas de aquellas que fomenten su reutilización, y reciclado o valorización. Se fijan también (art. 5) objetivos concretos de reciclado o valorización y reducción en el peso de los envases, que habrán de cumplirse antes de determinadas fechas y que, revisados periódicamente, se imponen en todo el ámbito de la Unión Europea. La Ley im-

8—El Estado tiene atribuida la gestión de los residuos radioactivos, función que ejerce a través de la Empresa Nacional de Residuos (ENRESA), sociedad mercantil cuyo capital pertenece íntegramente a la AGE.

pone estrictas obligaciones a los agentes que participan en la cadena de comercialización del producto, y por tanto supone la implantación de nuevas pautas de conducta para el mercado y para los consumidores.

Por RD 782/1998, de 3 de abril, se aprobó el Reglamento para el desarrollo y la ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases, luego modificado por el RD 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización. Este reglamento, que tiene también carácter básico, desarrolla todas las medidas que han de llevarse a cabo en materia de envases y residuos de envases, y las concreta minuciosamente. Uno de los principales mecanismos previstos en él para asegurar el cumplimiento de la Ley de Envases está constituido por los planes empresariales de prevención de residuos de envases y los modelos para crear un sistema de bases de datos para el suministro de información sobre envases y residuos de envases.

Constituye prohibición para contratar con el sector público haber sido sancionado por infracción de la Ley 10/1998, de Residuos y la Ley 10/1997, de Envases y residuos de envases (art. 49.1.c) LCSP). La prohibición no producirá efectos, hasta su constancia en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado<sup>9</sup>.

Como ya hemos señalado, la promulgación de futura la Ley de Residuos y suelos contaminados, que incorpora la Directiva 2008/98, de 19 de noviembre, sobre los Residuos, conllevará la derogación de la Ley 10/1998.

Las disposiciones estatales reguladoras de determinados tipos de residuos<sup>10</sup> tienen, en general, el carácter de legislación básica de medio ambiente, por lo que tampoco atribuyen a la AGE competencias ejecutivas, salvo las que consisten en recabar información (e implantar sistemas para su recogida) para coordinar la política nacional, actualizar el Inventario Nacional de Residuos y garantizar el cumplimiento de la normativa europea.

En relación con estas disposiciones especiales se plantea el problema que antes hemos señalado (en este epígrafe, 3, párrafo 10) relativo al alcance de las facultades normativas del Estado limitadas, en principio, a la legislación básica. La posibilidad de estructurarla en tres niveles normativos (Ley, Real Decreto y Orden ministerial) no es incompatible con su carácter básico, pero dificulta la articulación con el desarrollo legislativo que corresponde a las comunidades autónomas y puede suscitar una mayor conflictividad competencial.

9—Artículo 14.b) del Real Decreto 817/2009, de 8 mayo, que desarrolla parcialmente la LCSP.

10—Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, que regula la Gestión de los aceites industriales usados, Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, sobre Producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, en relación con las Pilas y acumuladores, Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, de Aparatos eléctricos y electrónicos, Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre Gestión de vehículos al final de su vida útil, Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, de Gestión de neumáticos fuera de uso.

## Técnicas de cooperación y coordinación

La concurrencia de competencias de las tres grandes esferas territoriales en que se organiza el Estado (en sentido amplio) y la autonomía con que cada una de ellas actúa en su ejercicio acentúa la importancia de los principios de cooperación y coordinación, que deben presidir las relaciones entre ellas. Ésta es una exigencia general del actual modelo de organización del Estado que se refuerza en nuestro ámbito, al carecer la AGE de facultades directas para garantizar el cumplimiento de la legislación básica, que, es también, en gran medida, normativa europea. La técnicas de coordinación y cooperación aplicables son las previstas en la legislación administrativa general (Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y Ley de Bases de régimen local) y sus manifestaciones específicas en la legislación básica de residuos. Aquí nos referiremos sólo a estas últimas.

Como técnica de coordinación interadministrativa hay que mencionar el deber de información que recae sobre las comunidades autónomas, las cuales deben proporcionar a la AGE los datos que posean sobre la aplicación en su ámbito de las disposiciones respectivas, con el fin de que aquélla pueda, a su vez, proporcionar a la Comisión Europea la información exigida por las normas comunitarias.

La técnica de colaboración típica es el convenio, si bien en algún caso se instituyen órganos de colaboración, como la Comisión mixta integrada por representantes de la AGE, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, prevista en la legislación de envases y residuos de envases. No sólo se han previsto convenios interadministrativos, sino también con los agentes privados del sector para instrumentar el cumplimiento de sus obligaciones legales. Así, la Ley 11/1997, de Envases y residuos de envases y su Reglamento (por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril) prevén la celebración de convenios para instrumentar la participación de las entidades locales en los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados. El convenio se suscribirá entre aquéllas y la entidad gestora del sistema (art. 9.1 de la Ley).

Como órgano de colaboración se crea una Comisión mixta integrada por representantes de la AGE, de las comunidades autónomas y de las Entidades locales, a través de la Asociación de municipios de ámbito estatal con mayor implantación, de las asociaciones de consumidores y usuarios de mayor representatividad a nivel estatal, de los sectores industriales y comerciales afectados y de expertos técnicos y científicos sobre la materia. Esta Comisión mixta tendrá como finalidad analizar las posibilidades de reducción de envases de mayor consumo, así como estudiar la posibilidad de solicitar a la Comisión Europea la autorización para revisar al alza los objetivos de reciclado y valorización establecidos en el artículo 5. La Comisión está integrada por representantes de los ministerios con competencias específicas, de las comunidades autónomas que lo deseen, de la Asociación de municipios de ámbito estatal con mayor implantación, de los consumidores y usuarios, de las organizaciones empresariales, de cada uno de los sistemas integrados de gestión autorizados y expertos técnicos y científicos de reconocido prestigio (art. 21 del Reglamento).



## El Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados

El plazo de transposición de la Directiva Marco de Residuos (Directiva 98/2008/CE) finaliza el 31 de diciembre de 2010. Según todos los indicios va a ser incumplido, ya que todavía (septiembre de 2010) no se ha remitido a las Cortes Generales el correspondiente proyecto de Ley. La iniciativa se encuentra en fase de anteproyecto<sup>11</sup>. En su versión actual no se observan modificaciones sustanciales en relación con las competencias estatales. Siguen siendo fundamentalmente normativas, con alguna ejecutiva (las mismas que en la actualidad: autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea y la inspección derivada del citado régimen de traslados, así como cuando España sea Estado de tránsito). También se le atribuye una competencia general para “la recopilación, elaboración y actualización de la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional, comunitaria, de convenios internacionales o cualquier otra obligación de información pública” (art. 7.1.d). Aunque no es nueva, hay que subrayar su mención en la futura Ley para destacar el papel decisivo que la información desempeña en esta materia, en marcado contraste con la opacidad de la situación actual.

Algunas otras atribuciones, que no figuran en la enumeración general del artículo 7 del anteproyecto, parecen reforzar el papel del Gobierno y de la AGE. Así, la competencia del Gobierno, en colaboración con las comunidades autónomas (y, si fuera necesario, con otros Estados miembros), para adoptar las medidas necesarias para establecer una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (art. 10.1).

La AGE (y las comunidades autónomas) deben elaborar programas de prevención de residuos antes del 12 de diciembre de 2013. Estos programas podrán estar integrados en los planes de gestión de residuos, en otros programas de política ambiental, o ser aprobados de forma independiente (art. 13).

Como órgano de cooperación técnica y colaboración entre la AGE, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, se prevé la creación de la Comisión técnica de residuos (art. 17).

Asimismo, se prevé la creación de un registro de producción y gestión de residuos que será compartido y único para todo el territorio nacional. Se desarrollará reglamentariamente previa consulta a las comunidades autónomas y será público en los términos que se establezcan (art. 37).

Finalmente, llaman la atención las restricciones que la Ley proyectada marca al desarrollo reglamentario. Se limita a la Comisión técnica de residuos y el Registro de producción y gestión de

<sup>11</sup>—En la web del MARM se puede consultar el texto del “borrador de Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados” (versión 10 junio 2010), que ha sido sometido a consultas durante el periodo comprendido entre el 14 de junio y 31 de agosto de 2010.

residuos. También se faculta al Gobierno (y al Ministro de MARM) para actualizar y modificar los anexos de esta Ley (disposición final tercera). Pero nada más, por lo que el desarrollo normativo de la Ley corresponderá a las comunidades autónomas, salvo en los aspectos mencionados.

Esta interpretación restrictiva del alcance de la competencia estatal sobre la legislación básica es muy discutible, en cuanto que impide al Estado la aprobación de disposiciones reglamentarias, con las salvedades citadas. Pero tiene, al menos, la ventaja de que contribuye a clarificar el problema competencial que antes hemos comentado sobre la articulación entre la competencia normativa estatal y su desarrollo por las comunidades autónomas (en este epígrafe, 3, párrafo 10 y 4, párrafo 9).

**Referencia específica a la competencia  
de planificación estatal**

La técnica de la planificación resulta muy relevante técnicamente en la gestión de los residuos. La Directiva 2008/98 especifica el contenido de los planes respecto a la Directiva de 2006, y además incorpora los programas de prevención, que podrán o no incorporarse a los planes de residuos (art. 29 Directiva 2008). En el contenido de los planes tanto la Directiva de 2006 como la de 2008 parecen referirse esencialmente a recopilación de información y evaluación (estudios, políticas) de la gestión, de forma que no parece predeterminarse un contenido normativo de estos planes, sino más bien, a priori, documentos técnicos internos de la Administración. En todo caso ese nuevo contenido de la Directiva de 2008 debe incorporarse a la reforma de la Ley de Residuos actualmente en preparación y a la que acabamos de hacer referencia.

El artículo 5 Ley 10/98 no sólo articula planes sectoriales del Estado, sino esencialmente planes de las comunidades autónomas. Esta planificación territorial sí cumple el sistema de planificación de la UE, siempre que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea esos planes regionales incluyan todo el territorio del Estado y prevean una gestión completa de los residuos (cada región garantice la gestión). La “integración” de los planes de las comunidades autónomas por los planes del Estado, —del artículo 5 Ley 10/98—, permitiría formular planes del Estado que eventualmente completaran o solventaran deficiencias de los planes de las comunidades autónomas, en una función típicamente coordinadora. Sin embargo, como se va a exponer, la práctica de estos planes del Estado más bien ha interpretado la “integración” como mera agregación de los planes autonómicos, en lo que deja de ser una competencia coordinadora del Estado, y se muestra más bien como mera competencia ejecutiva o de colaboración.

El artículo 5 Ley 10/98 tampoco ha especificado el procedimiento de información pública de aprobación de los planes del Estado, lo que genera cierta duda en el mismo, en concreto acerca de si es necesaria la publicación en el BOE, lo que debería especificarse en la reforma de la Ley de Residuos. Este precepto legal tampoco predetermina un contenido normativo de los planes del Estado, en contraste con lo que ocurre con los planes autonómicos en alguna regulación de las comunidades autónomas, que los configura como verdaderos planes de ordenación del territorio de carácter normativo.

A nuestro juicio, el vigente Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) viene a cumplir en esencia con el contenido predeterminado en el artículo 7 de la Directiva 2006/12 (informa-

ción, prescripciones técnicas, legislación específica e instalaciones apropiadas), así como el del artículo 5 de la Ley 10/98 de Residuos (objetivos de reducción, medidas a adoptar, medios de financiación y procedimiento de revisión). Formalmente, el Estado se ha inclinado por la aprobación de un único plan integrado (y no varios planes sectoriales), opción que también debería incorporarse a la modificación de la Ley de Residuos.

Sí resulta cuestionable y preocupante que en diferentes sectores, el planificador estatal reconozca que hay insuficiente información esencialmente por defecto de las comunidades autónomas, lo que supone que tanto los planes de las comunidades autónomas en primera instancia, como el PNIR vienen a incumplir ese contenido típico de los planes de residuos estipulado en las directivas. También puede discutirse la estructura de la planificación de los envases y sus residuos inserta en la de los domiciliarios, en lugar de capítulo específico como parece determinar el artículo 14 de la Directiva 94/62 y así se ha exigido por el TJUE (Sentencia 2002/23 citada).

En algunos casos hay una defectuosa redacción en el PNIR que debería mejorarse, en la medida en que dificulta una clara interpretación del texto. En ocasiones las deficiencias son tan elementales (y por ello tan fáciles de subsanar) como las siguientes: falta de claridad en inicio y fin de apartados, sin poder precisar cuándo terminan y cuándo es nuevo apartado; referencias a un momento anterior a la aprobación del PNIR; o utilización de siglas sin precisar significado, entre otros.

Del contenido del PNIR puede significarse lo siguiente: en primer lugar contiene un estudio de la situación en cada tipo de residuos, analizando la prevención, reutilización, reciclado, valorización y en su caso eliminación, en el que se incluye la legislación aplicable (con más referencias a la legislación estatal que a la europea).

Respecto a los objetivos, suelen ser los establecidos en la normativa estatal española o en su caso en la europea. En algunos casos es el resultado de la agregación de los objetivos de las comunidades autónomas. En su defecto, el planificador estatal también propone en casos puntuales algunos objetivos, cuya modulación pospone en atención a las peculiaridades de cada comunidad, por lo que tampoco parece que le dote de contenido normativo. A nuestro juicio, además, la falta de consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de tales objetivos parece cuestionar la virtualidad jurídica del PNIR. De hecho el propio PNIR refiere en algunos casos el incumplimiento de objetivos previamente fijados en planes estatales anteriores. Esos objetivos, en cuanto no se deriven de normas europeas o estatales, en consecuencia, parecen tener más un carácter técnico o interno, o político, que sirve como elemento de análisis y acercamiento a los objetivos legales de reducción de residuos.

Las medidas contenidas en el PNIR son esencialmente análisis y, en su caso, detectado un problema, propuestas del planificador estatal que, en cuanto pudieran articularse con contenido regulador, suelen quedar supeditadas a la aprobación o revisión de la norma oportuna, que en

su caso se articulará a través de la correspondiente norma básica o de las comunidades autónomas. En otros casos son medidas que tienen como base el anexo IV de la Directiva 2008/98, de Residuos, esto es, se trata de propuestas de planes en las empresas, promoción en investigación o desarrollo, determinación de indicadores significativos, información, formación, campañas de sensibilización, acuerdos voluntarios o instrumentos económicos, o en su caso propuestas para mejorar la gestión o aplicación de la norma correspondiente, en definitiva, de medidas de carácter técnico o de fomento, que sólo tangencialmente podría pensarse en un carácter regulador. El PNIR no es creación de Derecho objetivo, sino análisis de la situación y propuestas de medidas para cumplir con la regulación. Y ello con independencia que en algún caso los tribunales hayan predicado el carácter normativo de los planes autonómicos de residuos (STSJ de Castilla y León 194/2004, de 9 de febrero), cuya fundamentación se deriva más de las determinaciones que la legislación de ordenación del territorio de la comunidad autónoma impone para los planes regionales, que de un pretendido análisis de su contenido en concreto, porque a diferencia de lo que ocurría en ese supuesto, la Ley de residuos no predetermina un contenido normativo de estos planes del Estado.

El PNIR sería, a nuestro juicio, un documento técnico, que plantea políticas generales y medidas técnicas para cumplir con la regulación, como refiere la propia Directiva 2008/98: análisis de la situación, exposición de las medidas que deban tomarse y evaluación de en qué medida el plan contribuye a lograr los objetivos de la directiva, en concreto relación de información (apdos. a, b y d, del art. 28. 3); y evaluación de nuevos sistemas necesarios; o políticas de gestión (apdos. c y e, art. 28. 3 de la Directiva). Ese carácter del PNIR cumple con el objetivo y contenido determinado en la Directiva 2008, que es el de ser un documento técnico de ámbito interno, pero ello no hace, a nuestro juicio, inútil (porque sea mera suma de los planes de las comunidades autónomas), sino que sirve en primer término al mejor traslado de información a la UE; y sobre todo, porque cumple una función de estudio por parte del Estado que podría servir, como de hecho así ocurre en el PNIR, para detectar insuficiencias y ordenar así la aprobación o reforma de normas en su caso del Estado sobre la materia específica que resuelvan el problema observado. Y esa es precisamente la finalidad que prevé el artículo 28 de la Directiva de 2008. Una vez que un plan del Estado observe esas carencias, las alternativas de solución podrían ser dos: o bien el propio plan como instrumento de coordinación y de carácter normativo regularía sobre la materia, o bien se remite a la norma oportuna que se reforma o se aprueba con posterioridad. Ésta parece ser la opción que más se acerca al contenido del plan descrito en el artículo 28 de la Directiva de 2008 (información y estudio más que normativo), y es la opción que parece haber seguido el PNIR, aunque ello no impediría que el Estado prefiriera en su caso la primera opción señalada. De momento no es lo que se ha plasmado en el PNIR y se trata de una cuestión que deja abierta el artículo 5 Ley 10/98.

En este sentido puede afirmarse que el contenido del PNIR se adelanta a las nuevas determinaciones de la Directiva Marco de Residuos, en cuanto cumple en esencia con el previsto para

los planes en el artículo 28 de la Directiva 2008/98, con la llamativa salvedad de las deficiencias estadísticas y de disponibilidad de datos sobre la gestión de residuos en determinados casos. Sí deberán en concreto incorporarse tras su primera revisión (a finales de este año 2010) los objetivos sustantivos que refiere el artículo 11 de la Directiva 2008/98, coincidiendo con la entrada en vigor de esta Directiva (art. 40. 1).

Finalmente, el PNIR también se adelanta a la entrada en vigor de la Directiva 2008/98, en la medida en que ya incorpora el contenido propio de los programas de prevención referidos en el artículo 29 de la Directiva 2008/98: objetivos cualitativos y cuantitativos, indicadores significativos y demás medidas que se relacionan en el anexo IV de la misma.

El borrador de Anteproyecto de Ley de Transposición de la Directiva de Residuos de 20 de mayo de 2010 (arts. 13 a 15), incorpora el contenido de los planes y programas determinado por la Directiva de 2008. Respecto a las dudas que se han suscitado, en esta exposición, el borrador ha recogido la existencia de un único plan del Estado (siguiendo la idea plasmada en el PNIR) que denomina *plan nacional marco de gestión de residuos*, y le dota de efectivo carácter coordinador (lo que se observa también en la propia denominación del plan frente a la vigente de PNIR). Así, determina el borrador que a este plan nacional que contendrá la estrategia general de la política de residuos y las orientaciones y determinaciones sobre la estructura (se entiende que la “estructura” de los planes, lo que parece pretender un contenido normativo en cuanto incluiría determinaciones sobre el contenido o estructura de dichos planes), a las que deberán adaptarse los de las comunidades autónomas (art. 14, apdos. 1 y 2, del Borrador). Como se ha señalado (*supra*, párrafo 10), ésta era una de las dos opciones que se planteaban, tal vez la que enzarza más con la tradición española de los planes, pero que no era la requerida por la Directiva 2008, que articula unos planes como instrumento de recopilación de información para realizar una evaluación de la gestión, esto es, un estudio y análisis de las medidas necesarias, técnicas o de fomento o en su caso jurídicas, que se adoptarán oportunamente.

## Conclusiones y propuestas en relación con las competencias de las comunidades autónomas

La planificación autonómica  
en materia de residuos. Su adaptación  
a los nuevos requerimientos  
del Derecho de la Unión Europea

---

Competencias ejecutivas



La protección del medio ambiente en materia de producción y gestión de residuos tiene en las comunidades autónomas su principal agente. A ellas corresponden, además del desarrollo normativo de la legislación básica estatal, las competencias de control, inspección y sanción, núcleo duro de todo sistema de protección ambiental.

Sin embargo, el espacio normativo de éstas en la materia es ciertamente reducido, debido a la existencia de diversas leyes estatales de carácter básico dictadas en cumplimiento del Derecho de la Unión Europea que, además, regulan exhaustivamente la autorización (cuándo procede, qué es necesario para obtenerla, efectos del silencio, plazo máximo de duración), la vigilancia (inspección) y la sanción (qué incumplimientos se consideran infracciones, qué sanciones proceden).

Siendo cierto lo anterior, no menos cierto es que la labor normativa de las comunidades autónomas, lejos de limitarse a reproducir la legislación estatal, ha de buscar completar los espacios que ésta deja en manos del legislador autonómico y completar los aspectos básicos de la regulación estatal, en atención a las especificidades de su territorio y a las prioridades de su política ambiental. Un examen detallado de las leyes autonómicas de protección del medio ambiente y, en especial, de las leyes de residuos, así como de sus decretos de desarrollo no permite concluir que ésta sea su principal contenido. Antes al contrario, en gran medida reproducen innecesariamente la normativa básica estatal.

### **La planificación autonómica en materia de residuos. Su adaptación a los nuevos requerimientos del Derecho de la Unión Europea**

**03—1.**

Los planes constituyen una pieza clave en las políticas públicas de gestión de residuos, tanto en el Derecho europeo como en el interno. A día de hoy esas exigencias se han pormenorizado: el conjunto del territorio de los Estados debe contar con algún instrumento de planificación, que debe ser objeto de publicidad en Internet, y en cuya elaboración debe incluirse algún mecanismo de participación pública; a lo que suma la exigencia de aprobar planes de prevención de residuos antes del final de 2013.

En España, conforme al reparto constitucional y estatutario de competencias, (como se ha explicado *supra* en el epígrafe I) las comunidades autónomas son las protagonistas en la elaboración de las políticas en materia de residuos. En este sentido, sólo algunas han aprobado legislación ad hoc<sup>12</sup>; lo que no obsta para que se aprueben los planes de residuos requeridos, en primera instancia, por el Derecho europeo. Los planes autonómicos tienen distinto alcance geográfico y material. Así, se prevén planes de ámbito autonómico, supralocal y local; también planes generales, para todo tipo de residuos, y planes sectoriales, referidos, por ejemplo, únicamente a las infraestructuras de gestión de los residuos.

Con respecto a su contenido, puede abstraerse un mínimo común denominador en todos ellos constituido por: a) un diagnóstico del sector; b) la fijación de objetivos a corto y medio plazo; c) el establecimiento de fórmulas de actuación, mediante mecanismos de gestión pública o privada, que se detallan normalmente en los propios planes, no en la legislación; y d) la previsión de vías de coordinación con otras Administraciones públicas. Esta configuración del contenido de los planes satisface las exigencias europeas, siempre y cuando se refuerce la transparencia y justificación de las decisiones adoptadas.

El procedimiento de aprobación de los planes también se ajusta fundamentalmente a las normas europeas. A través de los trámites de información pública se habilitan vías de participación de los vecinos y de las personas afectadas por las decisiones incluidas en los planes.

Asimismo, se establecen mecanismos de revisión de los plazos, si bien, parece que será necesario introducir el plazo de 6 años previsto por la Directiva 2008/98/CE. Con respecto a la publicación de los planes en Internet sería conveniente la consagración de esta exigencia legalmente, aunque de facto ya se cumple en muchos casos.

En relación con la naturaleza jurídica de los planes, puede diferenciarse una parte normativa, referida a la ordenación de la actividad de gestión de residuos, de otra meramente informativa, de diagnóstico del sector. Ahora bien, en algunos casos los planes se adoptan mediante instrumentos internos de la Administración. En esos casos, habría que contar con la posibilidad de aplicar el principio de igualdad, que impide una distinta proyección del plan sobre los particulares; así como del principio de confianza legítima, en la medida en que el plan genere en los particulares, de forma objetiva y razonable, una confianza en que se actuará de cierta manera en el futuro.

Por último, hay que tener en cuenta la capacidad de los planes de actuar como instrumentos de coordinación entre las distintas Administraciones competentes en materia de residuos, en un doble sentido:

12—En concreto, se ha aprobado una regulación sustantiva, más o menos completa, sobre los planes de residuos en: Andalucía: Ley 1/1994, de Protección ambiental y Decreto 283/1995, en materia de Residuos; Canarias: Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias; Cataluña: Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de los Residuos de Cataluña; Galicia: Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de Residuos de Galicia y Decreto 176/1988, de 23 de junio, de Planificación de la gestión; Madrid: Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana: Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos.

- a—En sentido vertical ascendente, hay que partir de que la actividad planificadora de residuos corresponde a las comunidades autónomas. El Estado únicamente aúna esos planes autonómicos para crear el Plan Nacional de Residuos (*supra*, epígrafe II, especialmente párrafo 10). Teóricamente bastaría, por tanto, una mera coordinación horizontal entre comunidades autónomas, que dejara de lado al Estado en esta cuestión, aunque sea otra la solución por la que se ha optado en nuestro sistema.
- b—En sentido vertical descendente, los planes de residuos autonómicos vinculan a los planes locales en la materia, pues los entes locales se someten a las decisiones autonómicas en la materia. En este sentido, hay que señalar que los planes de residuos prevalecen sobre la ordenación urbanística. Se hace patente, así, la regla de prevalencia de las decisiones de ordenación territorial supralocal sobre las decisiones locales expresadas en el plan urbanístico. Si bien, en la realidad, los entes locales perciben esta prevalencia de los planes de residuos como una injerencia indeseable en su ámbito de decisión en materia urbanística.

Sin perjuicio de que, por motivos de seguridad jurídica, las nuevas exigencias que la Directiva 98/2008/CE en materia de residuos formula en relación con los planes de residuos, puedan ser incorporados expresamente al ordenamiento jurídico español, incluso a través de una reforma del Derecho estatal vigente (aunque tales determinaciones serán objeto de cumplimiento por los planes autonómicos de residuos, nada obsta para que las mismas puedan ser impuestas por el Estado en ejercicio de su competencia normativa para aprobar la legislación básica aplicable a todo el territorio estatal), lo cierto es que en gran medida sus previsiones resultan cumplidas desde hace años por medio de los planes de gestión de residuos aprobados en España por las comunidades autónomas. Tanto el diagnóstico como la prognosis en relación con los flujos de residuos y los diferentes tipos de residuos objeto de normativa específica, como la implantación de nuevos sistemas de recogida, así como las disposiciones relativas a las instalaciones de residuos —relativas al cierre de las existentes, en relación con los criterios de ubicación y finalmente los lugares de emplazamiento, y las previsiones sobre su capacidad— han sido cuestiones desde el principio incluidas en los distintos instrumentos nacionales y autonómicos de residuos, atendiendo a las distintas competencias que sobre la materia ejercen respectivamente Estado y comunidades autónomas. Asimismo los medios imprescindibles para la ejecución de tales planes: sus sistemas económicos de financiación así como las campañas tendentes a informar y educar sobre sus contenidos son igualmente determinaciones que, como regla general, se han incorporado a los planes elaborados en esta materia.

Ahora bien, las cuestiones de índole organizativa que, en virtud de la Directiva (arts. 28 y 29), deben ser incluidas en los planes, dependiendo de su ámbito geográfico, son fundamentalmente de carácter local. En este sentido habrá que poner especial cuidado e interés en que así siga siendo, teniendo en cuenta tanto que se trata del ejercicio de una competencias garantizadas a las Entidades locales, en el caso de los residuos urbanos (art. 4.3 LBR), que se ejercen en el

marco de los instrumentos de coordinación sectoriales de las comunidades autónomas dentro del ámbito competencial que éstas hayan prefigurado. La coordinación autonómica resulta ser además especialmente relevante para el caso de los residuos peligrosos, cuya gestión, a tenor del artículo 12.3 LBR, puede ser incluso declarada por la comunidad autónoma servicio público autonómico o local. Sólo en ausencia de dicha declaración, puede ser asumida por la iniciativa de los particulares (gestores de residuos) que obtengan la preceptiva autorización procedente del órgano ambiental de la respectiva comunidad autónoma.

## 03—2.

### Competencias ejecutivas

#### 03—2.1.

##### Panorámica

En términos generales, se aprecia un esquema común de intervención administrativa ambiental que integra la legislación básica estatal y se reproduce por parte de las comunidades autónomas en sus leyes de protección ambiental y/o en sus leyes de residuos, con aplicaciones específicas posteriores en decretos que regulan monográficamente determinados tipos de residuos. Puede hablarse, por ello, de la centralidad de la Ley Básica de Residuos en la intervención ambiental autonómica en materia de producción y gestión de residuos.

De este modo, las instalaciones en las que se generan o se gestionan determinados tipos de residuos están sometidas a autorización —normalmente, autorización ambiental integrada (sobre esta cuestión véase *infra* epígrafe VI), como también lo están —autorizaciones sectoriales— las concretas actividades de producción y gestión de los mismos. El sometimiento a autorización implica la adquisición del título habilitante para llevar a cabo la actividad y para obtener la condición de productor o gestor, lo que conlleva la necesidad de cumplir con toda una serie de obligaciones materiales, relativas al tratamiento de los residuos, y formales, en relación con el control y la información de tales residuos, con la finalidad última de garantizar el cumplimiento del condicionado de la autorización. Junto con ello, el productor y el gestor de residuos se encuentran sometidos a un control permanente por parte de los poderes públicos, tanto de los órganos sustantivos como de los órganos ambientales, que tiene por objeto vigilar tal cumplimiento y detectar y sancionar los incumplimientos. Éste es el modelo de intervención ambiental que se deriva de la legislación estatal y que se reproduce con matices más o menos relevantes, pero escasamente sustanciales, en la legislación de las diferentes comunidades autónomas.

Este esquema de intervención, hasta el momento, no se ha visto alterado sustancialmente por las novedades incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. A pesar de que esta norma promueve un nuevo modelo de intervención administrativa basado en la sustitución de las autorizaciones por las

comunicaciones previas o las declaraciones responsables, su aplicación en el ámbito de la protección ambiental frente a las actividades de producción y gestión de residuos (como no puede ser de otro modo) será limitado.

La prueba de ello se encuentra en lo dispuesto en el nuevo artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común<sup>13</sup>, en virtud del cual “las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”. Así pues, sólo el ejercicio de la potestad reglamentaria y la adopción de decisiones administrativas puede verse afectado por este principio de intervención mínima o menos limitativa, pero no ocurrirá lo mismo con el ejercicio de la función legislativa, que es del que se derivan en realidad las autorizaciones en materia de producción y gestión de residuos en aplicación de la LPCIC, la LBR y las correlativas leyes autonómicas. De hecho, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al contemplar las modificaciones en materia de residuos, no ha introducido ninguna variación en este sentido. Antes al contrario, ha añadido una nueva autorización, al sustituir la comprobación previa de las instalaciones de valorización y eliminación de residuos por autorización<sup>14</sup>.

Junto con ello, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio cuya finalidad es establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios en transposición de la Directiva 123/2006 menciona en reiteradas ocasiones la protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general que justifica el mantenimiento de la obligación de obtener autorización. Así lo hace tanto al definir en su artículo 3 la expresión “razón imperiosa de interés general” como al señalar en su artículo 4 que las previsiones en aras de la libertad de establecimiento no se aplicarán en el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa europea, como ocurre con las autorizaciones ambientales.

Ello no significa, sin embargo, la total ausencia de novedades. Efectivamente, el borrador de Anteproyecto de Ley de Transposición de la Directiva 2008/98 trae consigo algunos cambios relevantes.

13—Introducido por el art. 2 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

14—En esta misma línea, la disposición adicional cuarta de la propia Ley introduce una cláusula de salvaguarda de la necesidad de declaración de impacto ambiental de los proyectos, actividades u obras que pasan de estar sometidos a autorización administrativa al nuevo régimen de declaración responsable. Aunque se flexibiliza la intervención sustantiva, se mantiene la intervención ambiental.

La Directiva obliga a los Estados miembros a someter a autorización sólo a las entidades o empresas que lleven a cabo el tratamiento de residuos, pero no hace lo propio respecto de la producción de los mismos. Siendo así, el artículo 18 del Borrador, tras detallar ampliamente las obligaciones de los productores en relación con el almacenamiento y la gestión de los residuos, regula la obligación de comunicación como único título habilitante para la instalación, ampliación, modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos y de residuos no peligrosos que alcancen una determinada cantidad. Ello no afecta, en cambio, a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada.

Además, el artículo 21.1 también elimina la necesidad de obtener autorización que prevé actualmente el artículo 22 de la Ley Básica de Residuos y la sustituye por obligación de comunicación previa para los establecimientos o empresas que recogen o transportan residuos con carácter profesional y para los negociantes y agentes, que son quienes realizan operaciones de compra y venta de residuos y quienes organizan la valorización o eliminación de residuos por encargo de terceros, respectivamente. Reitera este deber de comunicación el artículo 34 del borrador de Anteproyecto, ampliándolo a las entidades y empresas que estén exentas de autorización.

Sí se mantiene, porque lo exige la Directiva de Residuos, la autorización para las entidades o empresas que deseen realizar actividades de tratamiento de residuos, que incluirá igualmente la de las instalaciones en las que el tratamiento se lleve a cabo. Así lo prevé el artículo 23.1 del borrador de Anteproyecto y lo reitera el artículo 31.

La reducción del control previo se compensa con una potenciación de la potestad inspectora, apreciable en el contenido del segundo apartado del artículo 39 bis de la Ley 30/1992, según el cual “las Administraciones públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan”. Así pues, el control no desaparece en estos supuestos, sino que se hará menos intenso con carácter previo al funcionamiento de la instalación o al desarrollo de la actividad para potenciarse después. Además, la comunicación previa exige de las Administraciones públicas y, en especial, de las comunidades autónomas, la comprobación acerca de si queda suficientemente acreditado que las operaciones que pretenden realizarse y que son objeto de comunicación respetan las obligaciones previstas para productores y gestores de residuos y los planes de residuos.

En definitiva, la tutela del medio ambiente en el aspecto relativo a la gestión de residuos continuará teniendo como principal contenido el conjunto de técnicas de autorización, inspección y sanción que conforman el modelo de intervención administrativa permanente. No en vano, se trata de controlar los efectos que para el medio ambiente puede suponer el ejercicio de una actividad económica, de vigilar el cumplimiento de las condiciones impuestas al mismo y sancionar los eventuales incumplimientos. No estamos ante trabas burocráticas, sino ante prevención y corrección de los daños al medio ambiente.

Es por ello que debe criticarse la opción del borrador de Anteproyecto por la eliminación de la autorización ambiental y su sustitución por simple comunicación en el caso de las actividades de producción de residuos, pues el control que ejercerá el órgano ambiental sobre el objeto de la comunicación no es comparable al que tiene lugar a través de la autorización. Tratándose de residuos peligrosos y de residuos no peligrosos pero que se generan en una cantidad relevante, la protección del medio ambiente se garantiza mejor a través de la autorización.

En todo caso, debe reclamarse una clarificación de la aplicación de los diferentes títulos habilitantes en función de la instalación, proyecto o actividad sometido a control, una mayor coordinación entre las Administraciones públicas implicadas en el momento de ejercer sus respectivas competencias (que concurren sobre una misma materia en no pocas ocasiones) y una apuesta por los medios humanos y materiales que hagan posible el cumplimiento de los fines de la intervención ambiental.

Y, junto a ello, ha de reclamarse igualmente un estricto cumplimiento de las funciones de control, inspección y sanción legalmente previstas. En este sentido, debe valorarse muy positivamente la disposición final cuarta del borrador de Anteproyecto de Ley de Transposición de la Directiva 2008/98/CE, en virtud de la cual se imputa a las diferentes Administraciones públicas la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones que procedan de las normas de Derecho de la Unión Europea. Efectivamente, dispone que “Las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella”. Se trata de una cláusula de estilo que se está incorporando en todas las normas internas directamente relacionadas con el Derecho de la Unión Europea. Teniendo en cuenta la centralidad de las comunidades autónomas en la protección del medio ambiente en relación con los residuos, esta descentralización de la responsabilidad por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea surtirá efectos positivos desde la perspectiva del cumplimiento del ejercicio de sus funciones.

## 03–2.2. Integración del control ambiental

1. La prevención y el control de los posibles daños que determinadas instalaciones, proyectos y actividades puedan causar al medio ambiente no es tarea en exclusiva del Derecho, sino que corresponde igualmente a la ciencia y a la técnica. El Derecho únicamente puede, en función de lo que le digan la ciencia y la técnica, regular, prohibir, sancionar.

Sin embargo, no menos cierto es que el Derecho no puede ni debe renunciar a cumplir su papel, ni los poderes públicos a ejercer los instrumentos de política ambiental que aquél les reconoce.

En nada ayuda a ello la existencia de una clara dispersión normativa en materia de producción y gestión de residuos. Hay muchas normas y gran parte de ellas son reiterativas. Debería avanzarse hacia un modelo de leyes integradoras y decretos únicos, sin perjuicio de limitados desarrollos de detalle en atención a particularidades concretas de determinados residuos, en aras de una mayor seguridad jurídica. Las conferencias sectoriales podrían desempeñar un papel relevante al respecto. Los regímenes de autorización, inspección y sanción deberían concentrarse desde las perspectivas normativa y ejecutiva, de tal modo que las diferentes intervenciones de las Administraciones públicas con competencias en la materia se complementen entre sí y se integren en procedimientos únicos y simplificados, sin olvidar la integración a nivel organizativo y procedimental. Un buen modelo es el que se deriva de la reciente Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que incluye en su articulado el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, de la evaluación de impacto ambiental, de la evaluación de planes y programas y de las autorizaciones sectoriales en materia de medio ambiente y, junto con lo anterior, establece un régimen de inspección y sanción, diferenciando en este último caso igualmente en función del sector material de carácter ambiental de referencia.

En definitiva, se constata una multiplicación y duplicación de los instrumentos de intervención (tanto en lo relativo a la autorización de las instalaciones, proyectos y actividades de producción y gestión de residuos, cuanto en lo que respecta a la vigilancia, inspección y sanción), así como, en no pocas ocasiones, de órganos con responsabilidades ambientales. Una de las posibles causas de ello radica en la configuración paulatina de los diferentes instrumentos concretos de protección ambiental en respuesta a “modas”. La prueba evidente es la evolución que la Administración ambiental ha sufrido, sobre todo en el ámbito territorial de las comunidades autónomas, a lo largo de los últimos decenios.

Junto con lo anterior, se echa en falta igualmente una mayor coordinación entre Administraciones territoriales, ya denunciada por la OCDE en “Análisis de los resultados medioambientales de 2004”. Por ser más precisos, aunque las leyes autonómicas contemplan procedimientos únicos en los que se da participación a los entes locales (sobre todo, en relación con la licencia municipal de actividades clasificadas y su integración en la autorización ambiental integrada<sup>15</sup>), no ocurre lo mismo respecto de los supuestos en los que ejercen competencias tanto la Administración autonómica como la AGE.

Es cierto que las leyes más recientes están incorporando entre sus finalidades la mención específica a la promoción de la coordinación entre las Administraciones implicadas y la integración, simplificación y agilización de los procedimientos de prevención, control y calidad am-

15—Así lo hace el artículo 12.4 del Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria, según el cual “la solicitud de autorización ambiental integrada supondrá la solicitud de la correspondiente licencia municipal de actividad (...) sustituyendo el procedimiento para el otorgamiento de autorización ambiental integrada al procedimiento municipal para el otorgamiento de la licencia de actividad, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal”.



biental<sup>16</sup>, pero no puede hablarse aún de integración procedimental y organizativa en el ámbito del Derecho del Medio Ambiente. El borrador de Anteproyecto de Ley de transposición de la Directiva 2008/98/CE, en su artículo 17, prevé la creación de la Comisión técnica de residuos, “como órgano de cooperación técnica y de colaboración entre las autoridades administrativas competentes en materia de residuos”. Aunque sus funciones, tal y como aparecen en él delimitadas, no concretan en exceso la forma en que tendrá lugar esa cooperación y colaboración (se remite a desarrollo reglamentario) cabe confiar en su papel como órgano de gestión compartida de la información en materia de residuos con todo lo que ello supone para la correcta elaboración de la política medioambiental y, al mismo tiempo, en que no quede reducida simplemente a ser un órgano consultivo, sino que implique igualmente una auténtica colaboración entre Administraciones desde el punto de vista sustantivo.

Debe reclamarse, por ello, la introducción de técnicas de simplificación procedimental que reproduzcan el modelo de la autorización ambiental integrada y permitan la acumulación de solicitudes y de trámites procedimentales en relación con la obtención de las autorizaciones legalmente exigidas. Nótese que no se reivindica necesariamente la extensión del ámbito material de la autorización ambiental integrada algo que resulta sin duda alguna adecuado, tal y como pone de manifiesto la regulación de algunas comunidades autónomas mediante la creación de autorizaciones ambientales únicas o unificadas, sino del modelo administrativo que ésta representa.

En esta línea, la Directiva 2008/98/CE, al regular la exigencia de autorización para el tratamiento de residuos, establece en su artículo 23.5 lo siguiente: “siempre que se respeten los requisitos del presente artículo, cualquier autorización obtenida con arreglo a otra normativa nacional o comunitaria podrá combinarse con la autorización requerida en virtud del apartado 1 para formar una única autorización, cuando ello evite la duplicación innecesaria de información y la repetición del trabajo por parte del operador o de la autoridad competente”.

Así pues, cuando una misma persona física o jurídica, en función de las instalaciones que desee poner en funcionamiento y de las actividades de producción y/o gestión de residuos que quiera llevar a cabo, necesite de diversas autorizaciones sectoriales que, en última instancia, suponen el ejercicio de la misma función de control por una misma Administración pública debe poder beneficiarse de una integración procedimental efectiva. Un ejemplo de ello es el artículo 31 del

16—Con este tenor, el artículo 2.1 b) de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección ambiental integrada de Murcia. Esta misma Ley, en su artículo 20, señala como finalidades propias de las autorizaciones ambientales autonómicas las tres siguientes: establecer un procedimiento que asegure la coordinación de los distintos órganos y Administraciones que deben intervenir en la concesión de autorización ambiental, para agilizar trámites y reducir cargas administrativas; integrar en un solo acto de intervención administrativa las autorizaciones ambientales exigibles a la instalación o actividad; e integrar en el procedimiento de autorización ambiental el trámite de evaluación ambiental de proyectos cuando éste sea exigible. En consideración a esta necesidad, la disposición adicional séptima de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección ambiental integrada de Murcia prevé la constitución de una comisión de coordinación administrativa “como cauce de colaboración y coordinación de los órganos de la administración autonómica y local con competencias en la tramitación de los procedimientos autorizatorios, de vigilancia y disciplina regulados por la Ley. En la misma línea, el artículo 1.2 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la protección ambiental de Navarra.

borrador de Anteproyecto de Ley de Transposición de la Directiva 2008/98/CE que, al someter a autorización las actividades de tratamiento de residuos (valorización y eliminación), y a diferencia de lo que establece el artículo 13 Ley Básica de Residuos tras su modificación por la Ley 25/2009, precisa que “dicha autorización incluirá la autorización de las instalaciones donde se lleven a cabo dichas actividades”. Por tanto, con independencia de la coincidencia o no en la titularidad de instalaciones y actividades, la autorización preceptiva para ambas se otorgará en un solo acto administrativo. Junto con lo anterior, el mencionado precepto del borrador reproduce el tenor literal del citado artículo 23.5 de la Directiva, con lo que la acumulación de autorizaciones tendrá un ámbito de aplicación material más amplio.

Esta misma filosofía debe predicarse igualmente respecto del resto de obligaciones administrativas, tales como la obligación de inscripción en los correspondientes registros. En este sentido, el artículo 26 de la Directiva 2008/98/CE señala que “siempre que sea posible, los datos en posesión de la autoridad competente se utilizarán para obtener la información necesaria para el procedimiento de registro con el fin de reducir las cargas administrativas”. En otras palabras, se ha de tender a la creación de registros proactivos, de tal modo que la autoridad competente no exija de las entidades o empresas datos de los que ya dispone.

Pero ha de afectar igualmente a la inspección y sanción, y no quedarse sólo en el ámbito del control, donde se percibe igualmente la duplicidad de órganos de intervención y de procedimientos de inspección e, incluso, de sanción.

### 03—2.3.

#### Deficiencias en el control

Un análisis de los datos a disposición del público en las diferentes web de los servicios ambientales de las Administraciones autonómicas permite detectar deficiencias en el control de la producción y gestión de residuos, derivadas principalmente de la ingente cantidad de entidades y de instalaciones de producción y gestión de residuos existentes<sup>17</sup>, que dificulta la gestión de la informa-

17—Al analizar los residuos urbanos producidos en España (al respecto véase la nota a pie de página 1), se observa, desagregando el total por comunidades autónomas, que en el año 2007 la Comunidad con mayor generación per cápita de residuos fueron las Islas Baleares, con 2,5 kg/habitante de residuos generados por día y con niveles de recogida de residuos mezclados más altos, a pesar de mostrar una tendencia decreciente a lo largo de la década 1997-2007. Esto se explica debido a que las comunidades con un componente de turismo mayor respecto a la población residente obtienen un coeficiente superior. Por el contrario, el nivel más bajo lo tuvo Galicia, con 1,4 kg/hab/día. En este orden de cosas, es Castilla y León la comunidad autónoma en la que más ha crecido la generación de residuos urbanos en el periodo 1997-2007, objeto de análisis en el informe económico integrado en este proyecto de investigación. En cuanto a la relación entre niveles de renta económica y generación de residuos, aunque cabría esperar una relación directa, dado que una mayor renta suele comportar mayor consumo y, consecuentemente, mayor producción de residuos por habitante, lo cierto es que esta relación no parece verificarse en el caso de las comunidades autónomas españolas. El análisis efectuado pone de manifiesto que los niveles de generación de residuos están definidos también por otro tipo de factores, como aspectos de tipo formativo (educación en el cuidado del medio ambiente) e incluso normativos (leyes), y, en general, por el esfuerzo que cada comunidad lleva a cabo para promover entre su población la sostenibilidad ambiental. Así si bien el caso de Islas Baleares, con altos niveles de renta per cápita y de generación, o el de Extremadura, en la situación inversa, podrían ser representativas de dicha asociación directa. En el caso de Madrid, País Vasco y Cataluña, aunque se trata de comunidades autónomas con niveles superiores de renta que Baleares, se encuentran con niveles de recogida de residuos muy por debajo de aquella. Mientras que en el caso de Andalucía y Canarias,

ción y el control del cumplimiento de sus obligaciones. Se comprueba un cierto desconocimiento de la situación real sobre la cuestión, en parte por el grado de incumplimiento de las obligaciones documentales a que están sometidos productores y gestores. Junto con ello, se comprueba el incumplimiento de las funciones de vigilancia e inspección, motivado no sólo por la falta de medios materiales y humanos y por la complejidad técnica de las mismas, sino también por la dispersión y la concurrencia de responsabilidades respecto de las tareas de autorización, vigilancia y sanción ambientales. Sólo en algunas comunidades autónomas existe un plan de vigilancia e inspección. En este aspecto, resulta interesante el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2004-2010, pero constituye ciertamente una excepción. Además, su puesta en práctica no es sencilla, precisamente por la cantidad de productores y gestores autorizados. Para apreciar la veracidad de esta afirmación, baste poner de manifiesto que, a fecha de febrero de 2010, existían en Andalucía 443 gestores autorizados; y que en 2008 se produjeron 70 inspecciones. Con un ritmo similar de carácter anual, se necesitarían periodos de 6 años para completar la inspección, plazo excesivamente largo si tenemos en cuenta la velocidad de la transformación de las técnicas disponibles para la menor afectación al medioambiente.

Una de las posibles explicaciones a esta situación radica en el hecho de que las diferentes normas autonómicas, influenciadas por la legislación estatal, centran sus esfuerzos más en la autorización que en la inspección y la sanción. Se establecen particularidades en relación con los tipos de autorizaciones aplicables y con las instalaciones, proyectos y actividades sometidos a control, pero se hace a costa de reiterar la normativa básica estatal sobre inspección y sanción, donde apenas se encuentran novedades. Con ello, la protección ambiental se centra en el establecimiento de obligaciones que han de cumplir productores y gestores (autorizaciones, programa de vigilancia ambiental, registro, obligaciones documentales), dejándose de lado el ejercicio de la función administrativa de inspección y sanción. De hecho, en no pocos casos se opta por ceder la función de vigilancia a entidades privadas acreditadas.

Una buena política de protección ambiental en relación con el control, la inspección y la sanción en materia de producción y gestión de residuos pasa por dotar a los órganos administrativos encargados de ello de medios materiales y humanos, por invertir también en organización administrativa<sup>18</sup>. Por señalar un ejemplo ilustrativo, de nada sirve el cumplimiento de la obligación de presentar una Memoria anual sobre los residuos producidos o gestionados en una determi-

comunidades con bajo nivel de renta (particularmente Andalucía), tienen, sin embargo, altos niveles de generación-recogida de residuos. En cuanto a la eficiencia en la gestión de residuos, —medida en el informe económico integrado en el proyecto de investigación como “número de kg de residuos que se gestionan con cada euro gastado en los sistemas de gestión, todo ello en términos per cápita”— resulta, utilizando los datos del INE, que las comunidades autónomas más ineficientes en su gestión son Cantabria, País Vasco, Cataluña, Madrid y la Rioja. Mientras que Asturias, Islas Baleares, Andalucía y Canarias son más eficientes, es decir, aquellas que gastando menos que el promedio nacional, recogen una mayor cantidad de residuos.

18—Algunas comunidades autónomas, como Galicia, ha incluido en su normativa el reconocimiento del principio general de suficiencia de medios. Efectivamente, el artículo 11.3 de la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de Residuos de Galicia señala que “al objeto de hacer efectivos los principios de eficacia y eficiencia relativos a la actuación de las Administraciones públicas (...) las Administraciones con competencias en materia de residuos garantizarán en su ejecución la suficiencia de medios humanos y materiales, tanto para la promoción y fomento como para la información, prevención, vigilancia y control”.

nada instalación si la Administración autonómica competente carece de la capacidad de valorar adecuadamente los datos que en ella se suministran, de unificarlos con otros para la elaboración de un plan integral de gestión de residuos, de compartirlos con la Administración estatal y de trasladarlos a la opinión pública en el marco de campañas de sensibilización y educación.

El papel de las entidades colaboradoras acreditadas en el control y la inspección ambiental debe ser valorado muy positivamente. Pero, al mismo tiempo, debe insistirse con rotundidad en los límites de sus funciones: se trata, tal y como indica expresamente su denominación, de empresas que colaboran con la Administración pública en el ejercicio de las potestades de inspección y control, pero sin sustituirlas en ningún caso. Sus “inspectores” no poseen condición de autoridad y sus “actas” carecen de valor probatorio especial. En consecuencia, son una importante fuente de información para el ejercicio de las potestades públicas, pero nunca han de convertirse en entidades privadas que ejercen tales funciones.

Esta idea se recoge en el artículo 47 del borrador de Anteproyecto de Ley de Transposición de la Directiva 2008/98/CE, que establece que “las autoridades competentes se dotarán de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones de vigilancia, inspección y control que derivan del régimen de autorizaciones, comunicaciones e inspecciones previsto en esta norma”. En consecuencia, la inspección, control y sanción no son sólo competencia, sino función de cumplimiento obligado que exige la suficiencia de medios humanos y materiales para su ejercicio.

#### 03—2.4.

#### Mayor protagonismo de las TIC (tecnologías de la información y las comunicaciones)

Sin duda ninguna, una de las propuestas que deberían considerarse es un mayor protagonismo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tanto en las relaciones de los titulares de instalaciones, proyectos y actividades de producción y gestión de residuos con las Administraciones públicas, como en la gestión de la información por parte de éstas e, incluso, en las relaciones interadministrativas. No sólo se facilitaría el cumplimiento de las obligaciones documentales y la sustanciación de los trámites administrativos correspondientes, sino que, además, se dispondría de datos reales sobre la situación de facto que permitiría desarrollar planes de gestión más realistas y se aumentaría la transparencia y la participación pública.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos es aplicable a la actuación de las comunidades autónomas en el ámbito de la intervención ambiental; sin embargo, aún no puede afirmarse que haya surtido efectos apreciables<sup>19</sup>, si bien

19—Una excepción viene dada por el Decreto 59/2009, de 26 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Galicia, por el que se regula la trazabilidad de los residuos. Esta norma opta, partiendo de la capacidad técnica y económica de los colectivos por ella afectados, opta por imponer el uso obligado de las nuevas tecnologías para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los traslados de residuos peligrosos (formularios electrónicos, con posibilidad de envío de los mismos por medios electrónicos y debidamente firmados con firma electrónica, y libro de registro electrónico). Con ello se agilizan los trámites administrativos y se hace posible la obtención de información en tiempo real.

comienzan a vislumbrarse sus primeras aplicaciones prácticas —muy limitadas, no obstante— en el ámbito de la normativa sobre producción y gestión de residuos, principalmente por influencia del Derecho de la Unión Europea. Efectivamente, la Directiva 2008/98/CE prevé la posibilidad de que el documento de identificación que debe acompañar todo traslado de residuos peligrosos en el interior de un Estado miembro pueda estar en formato electrónico. En nuestro país, en el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área del medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, y en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de Libre acceso a actividades de servicios y a su ejercicio, la referencia al uso de los medios electrónicos es una constante, tanto en el cumplimiento de algunas obligaciones documentales, cuanto en la comunicación por parte de las comunidades autónomas de los datos de las autorizaciones, inscripciones y comunicaciones previas al Registro nacional de producción y gestión de residuos.

En nuestro ámbito, el borrador de Anteproyecto de Ley de Transposición de la Directiva 2008/98/CE, al regular el deber de garantizar la trazabilidad y el control de los residuos peligrosos, dispone que ello se realizará mediante el procedimiento administrativo que se desarrollará reglamentariamente y que se tramitará por medios electrónicos. Además, en su disposición transitoria sexta establece que “1. La tramitación de los procedimientos administrativos y de las obligaciones de información previstos en esta Ley se deberá llevar a cabo por vía electrónica cuando se haya habilitado a tal efecto por las administraciones públicas. 2. Las Administraciones públicas adoptaran las medidas necesarias e incorporaran en sus respectivos ámbitos, las tecnologías precisas para garantizar la interoperatividad de los distintos sistemas, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

Nótese que, a diferencia de la Ley 11/2007, que consagra las relaciones con la Administración por medios electrónicos como un derecho del ciudadano, en este caso se prevé que el uso de los medios electrónicos tenga lugar cuando éstos se hayan habilitado por la correspondiente Administración, algo que contradice abiertamente aquélla y que debe valorarse negativamente.

## **El papel de las entidades locales**

**Síntesis del estado de la cuestión**

**Las ordenanzas y los planes locales**

**Especial referencia a los residuos  
de la construcción y demolición**

**Cumplimiento de los nuevos requerimientos  
de la Directiva 2008/98 a nivel local**

## Síntesis del estado de la cuestión

En la actualidad el Derecho estatal vigente atribuye a los municipios como servicio obligatorio y con carácter de competencias propias, únicamente las fases de la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos urbanos (art. 4.3 Ley 10/1998, de Residuos). Por tanto, las demás operaciones que forman parte de la “gestión” de estos residuos, esto es, la valorización, la vigilancia de estas actividades, así como la vigilancia de los lugares de depósito o vertido después de su cierre, quedan en manos de las comunidades autónomas. Así pues, la valorización o aprovechamiento de los residuos urbanos —a diferencia de lo establecido en la derogada Ley estatal sobre residuos y en la propia LRBRL— es, *prima facie*, asumida por las comunidades autónomas, salvo que su legislación disponga otra cosa. Como regla general, sin embargo, la actividad de valorización ha continuado siendo atribuida a los municipios por la legislación autonómica. Al respecto, ha de subrayarse que el borrador de Anteproyecto de Ley estatal de transposición de la Directiva de Residuos acaba con esta competencia supletoria de las comunidades autónomas y atribuye a las entidades locales “como servicio obligatorio”, la valorización de los residuos urbanos (art.7.3).

Para la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos, es frecuente que los municipios se asocien entre sí, tal y como dispone el artículo 26 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de régimen local, y constituyan mancomunidades<sup>20</sup> u otro tipo de entidades locales. Es el caso reciente, por ejemplo, de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, de Creación del área metropolitana de Barcelona, a la que, entre otras, se atribuyen importantes competencias en materia de residuos, como el tratamiento, valorización y disposición de los residuos municipales, y la coordinación de los sistemas municipales de recogida de residuos.

La Ley 10/1998 distingue, dentro de los “residuos urbanos”, dos tipos. En primer lugar, se refiere a los “residuos domiciliarios”, que serán aquellos que se producen como resultado del consumo ordinario en los domicilios particulares, a los que viene a equiparar con los residuos proce-

20—La asociación en mancomunidades constituye, desde una perspectiva económica, una solución muy ventajosa para los municipios pequeños que no cuentan con el tamaño adecuado para generar el proceso de competencia en la contratación externa, gracias a lo cual hay una mejora efectiva de la eficiencia en el servicio (véase al respecto *infra* nota 25).

dentes de comercios, oficinas y servicios; son los residuos que se generan en las distintas actividades comerciales, en tiendas, mercados, almacenes, grandes centros comerciales, edificios públicos. En las ordenanzas municipales estos residuos suelen denominarse “residuos urbanos domiciliarios” o “residuos urbanos generales”. Los restantes residuos —sanitarios, hospitalarios e industriales— son también urbanos, y, por tanto, de competencia municipal, siempre que no tengan la calificación de “peligrosos”, pues por su naturaleza y composición puedan asimilarse a los domiciliarios; son los residuos asimilables a urbanos. En las ordenanzas municipales suelen denominarse “residuos urbanos asimilables” o “residuos urbanos asimilados”. De tal forma, la Ley 10/1998, de Residuos confirma así la exclusión de los residuos industriales peligrosos del ámbito material de las competencias locales. Finalmente la Ley estatal enumera una serie de residuos —los procedentes de la limpieza viaria, zonas verdes y recreativas, animales domésticos, los muebles, enseres y vehículos abandonados, así como los residuos de escombros procedentes de obras menores—, y los califica de residuos urbanos —no se trata de residuos peligrosos—, salvando así las dudas que podían plantear dadas sus características peculiares. Esta enumeración podría ser considerada como una ejemplificación de los residuos urbanos comprendidos dentro de la segunda categoría de “residuos urbanos asimilados”, referidos con carácter preferente. En las ordenanzas municipales suelen denominarse “residuos urbanos específicos” o “especiales”. En este sentido, ha de señalarse que este servicio público de recogida de residuos presenta peculiaridades dependiendo de si se trata de un residuo domiciliario o general, o se trata de un residuo asimilable, o se trata de un residuo especial o específico (artículo 20, Ley 10/1998).

Especial mención merecen, por su relevancia ambiental debido a su volumen, los residuos generados por las “obras menores de construcción y reparación domiciliaria”. Respecto de estos residuos la citada Ley ha introducido la novedad de dejar de considerar como residuos urbanos a todos los residuos inertes procedentes de la construcción, y pasa a tratar como tales únicamente a los inertes procedentes de obras menores. Esto trae como consecuencia que los demás residuos de la construcción, escombros procedentes de la demolición —o de obras mayores—, han dejado de ser competencia de las entidades locales, con lo que su gestión queda a cargo de su poseedor conforme a la regla general establecida en el artículo 11.1 de la Ley, de modo que éste será el encargado de que sean recogidos, transportados y valorizados por un gestor autorizado por la comunidad autónoma conforme al artículo 13 de la Ley 10/1998. En estos casos, también puede el propio poseedor —que de ordinario coincidirá con la empresa a la que se le ha contratado la demolición, o urbanización previa a la obra— actuar como gestor de residuos, siempre que cuente con la correspondiente autorización autonómica. La actuación de un gestor privado será lo procedente, salvo que la recogida y el tratamiento de estos residuos haya sido declarado servicio público de obligatoria prestación por la comunidad autónoma con base en el artículo 12.3 Ley 10/1998.

Ha de señalarse que el borrador de Anteproyecto de Ley Estatal de Transposición de la Directiva de Residuos, resulta más parco en la regulación de los residuos que son objeto del servicio público de titularidad local y establece en su artículo 7.3 literalmente, lo que sigue:



Las entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos domésticos, así como los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados, en los términos establecidos en esta Ley y en las que en su caso, dicten las comunidades autónomas, así como la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor (...). Las entidades locales podrán gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas (...). Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión justificadamente, basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, podrá imponer en determinados supuestos la incorporación obligatoria de los productores a dicho sistema.

En lo que se refiere a los residuos urbanos generados por las actividades industriales, que serán todos aquellos que, producidos en los procesos de producción industrial —cantinas y comedores de fábricas, serrerías, panaderías—, no contengan en su composición ninguna sustancia que los convierta en “peligrosos”, es claro que su gestión sigue siendo competencia de los municipios, los cuales, sin necesidad de que los residuos como tales presenten características que dificulten su gestión, pueden *ex artículo 20.2 Ley 10/1998*, por motivos justificados obligar a los poseedores a gestionarlos por sí mismos (por ejemplo, que su recogida implique costes desproporcionados porque la industria donde se generan se encuentre ubicada a gran distancia de los itinerarios ordinarios de recogida de la basura urbana). Por el contrario, los residuos industriales peligrosos son recogidos, transportados y eliminados por las empresas que obtengan la condición de gestor autorizado de residuos. La gestión de los residuos industriales la realizan personas privadas que obtengan la correspondiente autorización. En todo caso no ha de olvidarse que en este ámbito de gestión de estos residuos las entidades locales también tienen garantizada su intervención normativa, al tratarse de actividades económicas realizadas por particulares en las que está presente un interés municipal. Concretamente, la intervención municipal en la gestión privada de residuos se halla prevista en la legislación estatal cuando en el artículo 20.1 de la Ley de Residuos se dispone que, previa autorización del Ente local correspondiente, los residuos se puedan entregar a un gestor autorizado o registrado que los destine a la valorización o al reciclado. Asimismo la legislación de las comunidades autónomas dispone expresamente que las normas municipales contengan determinaciones sobre la gestión privada de los residuos. En este sentido, en la actualidad, las ordenanzas también regulan algunos aspectos en relación con los residuos industriales peligrosos que son, *prima facie*, objeto de la recogida realizada por gestores privados. La justificación de esta regulación municipal se encuentra en la incidencia que su recogida y entrega pueda tener sobre determinados bienes locales de uso público, como las calles y demás vías públicas, llegándose incluso a imponer la obligación de especificar el recorrido que seguirá el transporte de estos residuos. En este caso, las ordenanzas modulan el ejercicio de la libertad de empresa garantizada en el artículo 38 de la CE.

La gestión de los envases y residuos de envases, queda excluida de la competencia municipal, y corre a cargo de los productores y distribuidores, a partir de la Ley 11/1997, de Envases

y residuos de envases. Debido a ello, las referencias que se encuentran en las ordenanzas municipales respecto de la gestión de estos residuos son muy indirectas, normalmente referidas a la recogida selectiva y los contenedores correspondientes. Lo mismo ocurre en el caso de los planes de residuos municipales. El sistema implantado mayoritariamente para la gestión de estos residuos de envases ha sido el sistema integrado de gestión (SIG). Se trata de un sistema de monopolio privado en la gestión, que se ha extendido e implantado también para la gestión de determinados tipos de residuos peligrosos e industriales.

## **04–2.**

### **Las ordenanzas y los planes locales**

La competencia de los municipios para aprobar normas jurídicas (ordenanzas y planes) se fundamenta en la autonomía municipal reconocida en los artículos 137 y 140 CE. Ha de subrayarse que en esta materia de gestión de residuos, el contenido de las ordenanzas o planes de residuos municipales está especialmente condicionado por la legislación y la planificación estatal y autonómica, hasta el punto de que no es posible que las ordenanzas o planes municipales de residuos contradigan las disposiciones dictadas por la Administración estatal o autonómica. Las ordenanzas aplican y modulan las determinaciones de los planes de residuos urbanos autonómicos en el concreto ámbito material y territorial en el que despliegan sus efectos. Con estos parámetros ha de subrayarse que los planes de residuos autonómicos aprobados suelen descender hasta las cuestiones de detalle que antes eran propias de las ordenanzas locales, lo que ha reducido considerablemente el contenido original de las ordenanzas.

Las ordenanzas en materia de residuos son un tipo de normas que, pese a tener la denominación de la materia principal, pueden regular otros sectores vinculados a la misma como urbanismo, actividades clasificadas, cuestiones tributarias. Dentro del contenido habitual de las ordenanzas municipales podemos distinguir aquellas determinaciones destinadas a la organización del servicio y a la forma de gestión del mismo, así como a las condiciones y circunstancias concretas de su prestación material, las cuales han de ser tenidas en cuenta por el sujeto que la lleve a cabo, ya sea la propia Administración directamente, o indirectamente, por medio de un concesionario. Entre las prescripciones de las ordenanzas se pueden distinguir aquellas que, en conexión con las anteriores, están fundamentalmente destinadas a los usuarios del servicio o poseedores de residuos urbanos, que por lo general serán particulares, aunque también puede tratarse de personas jurídico-públicas.

En cualquier caso, ya se trate de las determinaciones que reglamentan el servicio público como aquellas que lo hacen con respecto a la actividad de gestión privada en los casos en que sea posible, las ordenanzas pueden establecer infracciones y sanciones con base en los criterios de antijuridicidad previstos en la legislación, conforme ha declarado la jurisprudencia constitucional (SSTC 132/2001 y 16/2004) y ha venido a reconocer la propia legislación estatal (art. 129 LRJ-PAC y Título XI de la LRBRL). En todas las Ordenanzas analizadas se incluye un capítulo

de infracciones y sanciones y además se establece la obligación del que cause un daño de repararlo, y la posible ejecución subsidiaria por la Administración.

En lo que se refiere a la vigilancia e inspección, pocas previsiones se recogen por regla general en las ordenanzas, aunque en la práctica resulta capital. Son más frecuentes, por el contrario, disposiciones referidas a la vigilancia sobre instalaciones, como es el caso de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid, de 2009.

En lo que se refiere a las determinaciones referidas a la reglamentación del servicio, las ordenanzas locales contienen fundamentalmente determinaciones relativas a la ordenación de la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos, precisando la manera en qué ha de desarrollarse cada una de las fases en las que éste se compone y que los entes locales, directamente o indirectamente, han de ejercer. En primer lugar, la ordenanza ha de determinar los residuos que son objeto del servicio que presta la Administración. La recogida de los residuos ha sido desde siempre objeto de regulación por las ordenanzas municipales. Hoy en día esta operación ha de realizarse selectivamente para determinados tipos de material. El ejercicio de esta actividad de recogida selectiva se describe en los planes autonómicos de residuos, de modo que, el número de contenedores por cada número de habitantes, sus distintos tipos y colores en función del tipo de residuos, son cuestiones fijadas muy frecuentemente a nivel autonómico. A las ordenanzas locales sólo les resta fijar la ubicación de los distintos contenedores, su utilización y cuidado, la frecuencia de la recogida, o las horas señaladas para la misma en función del tipo de residuos —residuos domiciliarios, escombros, muebles, enseres, objetos inútiles, residuos industriales asimilables a urbanos, residuos clínicos— mientras que el número de camiones necesarios para la recogida y el transporte, así como las estaciones de transferencia, su número y el municipio donde se han de instalar, son cuestiones que determina el Plan de gestión de residuos autonómico.

Con respecto al resto de las fases que comprende la gestión local, transporte, eliminación, y en su caso, valorización de residuos, lo cierto es que las ordenanzas habrán de estar a lo dispuesto en los planes autonómicos, que debido a su contenido pormenorizado, les dejarán un margen de regulación bastante reducido. En este sentido los planes autonómicos fijan normalmente el proceso de transformación de los residuos, identificando el tipo de instalación de tratamiento o vertido y su ubicación, así como el número y lugar de las estaciones de transferencia en el que transformar o seleccionar los residuos una vez recogidos y en parte transportados. La función de las entidades locales se centrará, sobre todo, en señalar los itinerarios de la recogida de las basuras dentro de los núcleos de población, y en fijar su traslado hasta las estaciones de transferencia, si existen, donde una vez sometidos a operaciones de transformación previa, normalmente compactación, los residuos serán transportados a la correspondiente planta donde se les destinará finalmente a ser reciclados o eliminados.

Forma también parte del contenido de las ordenanzas el establecimiento del régimen de los derechos y deberes de los usuarios. Este aspecto se halla totalmente condicionado por las

determinaciones contenidas en la legislación sectorial y en los planes autonómicos de residuos. A este respecto, una cuestión fundamental que han de determinar las ordenanzas es la modalidad de entrega de los residuos, a fin de que el poseedor de los residuos que cumpla los requisitos reglamentarios quede liberado de toda responsabilidad con respecto a los residuos, y con ello se proceda a traspasar la propiedad de los mismos a la Administración local, como dispone el artículo 20.1 de la Ley 10/1998 y los preceptos correspondientes de las distintas normas autonómicas sobre residuos. En este ámbito las corporaciones municipales ejercen competencias que sirven para delimitar el contenido del derecho de la propiedad, conforme a su función medioambiental. Este último aspecto es de gran importancia para un correcto funcionamiento de la recogida selectiva, que es, a su vez, un medio imprescindible para hacer posible la valorización —reutilización y el reciclaje— de residuos. De este modo las ordenanzas establecen la obligación de separar las distintas clases de basuras —basura orgánica, resto de basura, vidrio, papel, envases ligeros— y, con ello, la de utilizar los distintos contenedores donde los distintos tipos de residuos pueden ser arrojados y la periodicidad de su recogida (los periodos de recogida de residuos oscilan entre la recogida semanal o mensual, dependiendo del tipo de basuras).

Parece que debe entenderse que la obligación de separar los residuos no puede ser impuesta a los poseedores sin previa cobertura legal, porque afecta a los derechos fundamentales de éstos, y especialmente a la libertad personal. Pero antes que nada se trata de lograr la colaboración de los usuarios, que sólo es posible si existe una conciencia de la necesidad de cuidar y proteger el medio ambiente. Para conseguirla en el ámbito de los residuos es necesaria la realización de campañas de sensibilización ciudadana. Además el ayuntamiento es competente para regular las tasas del servicio que preste, y que han de abonar los usuarios, aunque los elementos esenciales de cada tributo son, claro está, determinados por la Ley. Se trata de tasas, y no de precios públicos, puesto que la recogida y el tratamiento de los residuos urbanos son servicios de recepción obligatoria. Con lo que las entidades locales recauden en concepto de tasa se ha de financiar el coste del servicio, lo que ha de entenderse, sin perjuicio, de que las corporaciones locales puedan recabar fondos de los particulares responsables de la producción de residuos de envases, cuando se dediquen a la recogida de los envases y residuos de envases conforme al artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de Envases y residuos de envases. Asimismo, algunas de las ordenanzas más relevantes en materia de residuos contienen medidas de fomento —bonificaciones en las tasas del servicio de gestión de residuos, premios, becas, publicaciones de determinadas instituciones en los medios de comunicación— con la finalidad de incidir en este ámbito para promover la reducción, la reutilización o el reciclaje de residuos.

En cuanto a los derechos de los usuarios, hay que distinguir entre dos situaciones: aquélla en la que el servicio todavía no se ha implantado, en la que tiene plena aplicación el derecho de los vecinos a exigir la prestación de los servicios municipales obligatorios previsto en la

propia legislación de régimen local (art. 18.1.g) LRBRL), y por otro, el derecho que asiste a todo vecino de convertirse en usuario, esto es, a utilizar el servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación (art. 128. 1.2ª RSCL).

En nuestro Derecho positivo se pueden distinguir diferentes tipos de ordenanzas locales en materia de residuos. A partir de una doble clasificación. En atención a su ámbito territorial, se distinguen: ordenanza provincial, ordenanza de una mancomunidad de municipios, ordenanza municipal, ordenanza de entidad local autónoma. En atención a su objeto de regulación, las ordenanzas locales de regulación de residuos pueden adoptar diferente formato: ordenanza de protección del medio ambiente, ordenanza de limpieza urbana y gestión de residuos urbanos, ordenanza de gestión de residuos urbanos y ordenanza de gestión de residuos de construcción y demolición, cuyo objeto es regular la gestión de residuos de construcción y demolición, incluyendo tanto los RCD de obras menores (de competencia municipal) como los RCD de obras mayores.

Actualmente y conforme al artículo 5.5 Ley 10/1998 pueden las entidades locales aprobar sus propios Planes de Gestión de Residuos, de acuerdo con lo que establezcan las comunidades autónomas. Así pues, la posibilidad de una planificación local en este sector se garantiza en la legislación del Estado, pero su contenido debe resultar acorde con lo previsto en la legislación de las comunidades autónomas o en los respectivos planes de residuos autonómicos. De esta manera, la normativa estatal da cumplida cuenta del imperativo del Derecho comunitario de implantación de la técnica planificadora que garantice que en la toma de decisiones relativas a los residuos se tengan en cuenta de manera coordinada todos los intereses generales afectados: técnicos, económicos, territoriales, urbanísticos y de protección ambiental. Así se recoge en el artículo 14.3 del borrador de Anteproyecto de Ley Estatal de Transposición de la Directiva de Residuos, que establece que «Las entidades locales en el marco de sus competencias, elaborarán programas de gestión de residuos de conformidad y en coordinación con el plan nacional marco y en los planes autonómicos de gestión de residuos».

No obstante ha de señalarse que en nuestro Derecho positivo no son muy abundantes estos planes de gestión municipal de residuos. La razón seguramente radica en la regulación acabada e imperativa contenida en los planes de residuos autonómicos. En este sentido puede afirmarse que de forma general, los planes de residuos municipales aprobados hasta la actualidad (y consultados) son sobre todo documentos en los que se analiza el estado de la cuestión en materia de residuos y, de hecho, en muchas ocasiones hacen las veces de documento preparatorio del plan autonómico de residuos que es el que de verdad tiene contenido normativo y vinculante. En esto se manifiesta la complementariedad entre planes de residuos de diverso ámbito territorial, de tal manera que los planes municipales de gestión de residuos —como se ha señalado—, en ocasiones hacen las veces de documentos de preparación para planes de ámbito supramunicipal, cumpliendo un papel de coordinación previa a la elabo-

ración del plan autonómico o provincial, que podría decirse que es similar a una audiencia cualificada al ayuntamiento.

Además no puede dejar de señalarse que los planes de gestión municipales de residuos podrían funcionar como instrumento que posibilitaría la aplicación de la legislación estatal y autonómica en materia de residuos, y permiten la consecución de sus objetivos a través de la implantación de diferentes modelos de gestión, atendiendo a las peculiaridades demográficas, sociales, económicas y administrativas de un concreto ámbito territorial y para un período de tiempo determinado.

En ocasiones estos planes de gestión de residuos municipales se enmarcan en estrategias ambientales de desarrollo sostenible locales, que han dado lugar a planes de acción local vinculados a las Agendas 21 local, sea a nivel provincial o municipal, complementándose mutuamente. Ha de subrayarse en esta materia la complementariedad de los planes: los planes programáticos se complementan entre ellos y a su vez, se complementan con los planes vinculantes a los que hacen remisiones. Por otro lado, en el Derecho positivo también encontramos muchos ejemplos de remisiones recíprocas entre ordenanzas municipales y planes de gestión de residuos. Ha de tenerse en cuenta que en nuestro derecho también se encuentran planes locales (provinciales, municipales) de gestión de residuos específicos, así como, por ejemplo, Plan Provincial de Residuos Hospitalarios (RU Hospitalarios), Planes de Gestión de Residuos Industriales no peligrosos, y Planes de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición.

### **Especial referencia a los residuos de la construcción y demolición**

#### **04—3.**

Una problemática especial presentan los residuos de Construcción y Demolición (RCD), que se conocen habitualmente como escombros y que proceden, en su mayor parte, de la ejecución de obras de reforma de instalaciones y edificios, construcción de carreteras e infraestructuras, operaciones de derribo, así como de fracciones de materiales de construcción de obras de nueva planta y de pequeñas obras de reformas de viviendas o urbanizaciones. El régimen aplicable a estos residuos varía dependiendo de que se traten de RCD provenientes de obras menores u obras mayores. Los residuos de construcción y demolición que procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, pertenecen a la categoría de residuos urbanos, si bien es cierto que no se suelen considerar urbanos stricto sensu, sino como “residuos urbanos específicos o especiales”, al requerir soluciones específicas en razón de su propia peculiaridad, estando por ello, sujetos a los requisitos que establezcan las entidades locales en sus respectivas ordenanzas municipales. Por el contrario establece el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se Regula la Producción y gestión de residuos de construcción y

demolición, que los residuos de construcción y demolición que no procedan de obras menores (RCD), son gestionados por sus poseedores<sup>21 22</sup>.

Asimismo se prevé la posibilidad del establecimiento, en los términos previstos en la legislación de las comunidades autónomas, de un mecanismo de control vinculado a la obtención de la licencia de obras, mediante la constitución por parte del productor de una fianza u otra garantía financiera equivalente, que responda del cumplimiento de los requisitos del Real Decreto y, en particular, de la gestión de los residuos de construcción y demolición que se producirán en la obra. Así se plasma en algunas normas autonómicas entre las que destaca la Orden 2726/2009, de 16 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid. Ha de resaltarse que la exigencia de esta garantía también se recoge en algunas ordenanzas municipales y planes de residuos provinciales o municipales. Por lo tanto, habrá que estar a lo que determinen las comunidades autónomas y las entidades locales, de lo que se desprende que la gestión de los RCD no va a ser uniforme ni horizontal en todas las comunidades autónomas, sino que se verá reflejado en un mapa geográfico autonómico donde las comunidades con mayores recursos dispondrán de un sistema de gestión adecuado, y las menos ricas de un sistema insuficiente, en el caso en que lo implanten. Por ello se hace necesario, que esta regulación se recoja en la propia ley estatal y de esta forma se garantice su aplicación uniforme en todo el territorio español.

En lo que respecta a los Planes de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición, *prima facie* será en el ámbito de los residuos urbanos donde tendrán cabida los planes municipales de RCD, aunque no puede desconocerse la evidencia de un claro interés local en la ubicación de los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de estos residuos en su término municipal. Por ello, se hace necesaria la participación de las entidades locales en la elaboración y tramitación de los planes autonómicos de RCD.

21—Concretamente los poseedores precisan de la inclusión en el proyecto de obra de un estudio de gestión de los residuos de construcción y demolición que se producirán como consecuencia de la obra firmado por un profesional titulado. La presentación de dicho estudio es obligación del productor de los residuos. También, como medida especial de prevención, se establece la obligación, en el caso de obras de demolición, reparación o reforma, de hacer un inventario de los residuos peligrosos que se generen, proceder a su retirada selectiva y entrega a gestores autorizados de residuos peligrosos. Los poseedores —los que ejecuten la obra de construcción o demolición: los constructores—, serán los responsables de la gestión por sí mismos o a su entrega a un gestor de residuos para su valorización o eliminación, siendo de competencia autonómica. Para ello, los poseedores estarán obligados a la presentación a la propiedad de la obra de un plan de gestión de los residuos de construcción y demolición en el que se concrete cómo se aplicará el estudio de gestión del proyecto, así como a sufragar su coste y a facilitar al productor la documentación acreditativa de la correcta gestión de tales residuos. A partir de determinados umbrales, se exige la separación de los residuos de construcción y demolición en obra para facilitar su valorización posterior, si bien esta obligación queda diferida desde la entrada en vigor del Real Decreto en función de la cantidad de residuos prevista en cada fracción.

22—La regulación que acaba de exponerse no encaja bien con algunas legislaciones autonómicas, como la andaluza. La Ley 7/94, de Protección ambiental, de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece que las entidades locales son las competentes para la gestión de los residuos urbanos, entre los que incluye de forma genérica los escombros y restos de obras, sin hacer distinción entre los restos de obra menor de procedencia domiciliaria y el resto de los RCD. Sin duda, esta normativa era anterior a la LBR; sin embargo, en las siguientes regulaciones establecidas por la comunidad autónoma andaluza, posteriores ya a la normativa estatal, no se produce ningún cambio al respecto (Decreto 218/1999, Plan Director Territorial de Residuos Urbanos de Andalucía).

En lo referente al contenido de los planes municipales de residuos de construcción y demolición, a partir de lo dispuesto en el 5.5 de la Ley de Residuos, las leyes autonómicas establecen el contenido de los planes municipales, como la fijación de los circuitos de recogida, los lugares de ubicación de los contenedores, los equipos e instalaciones necesarios y el resto de los datos para la adecuada organización del servicio<sup>23</sup>.

#### **04—4.**

### **Cumplimiento de los nuevos requerimientos de la Directiva 2008/98 a nivel local**

Todas las determinaciones de la Directiva 2008 sobre gestión de residuos deberán ser respetadas a nivel local, lo cual implicará en su caso modificaciones en sus planes de gestión de residuos, ordenanzas reguladoras del servicio y en las ordenanzas reguladoras de las tasas correspondientes.

Respecto de los planes de residuos a nivel local, ha de decirse que como regla general se cumple el contenido mínimo establecido en el artículo 28 de la Directiva de 2008. En algunos casos, los planes de gestión de residuos locales incluso recogen elementos adicionales previstos en el citado artículo 28. Cosa distinta se puede decir en lo que se refiere al cumplimiento del requisito de publicidad (art. 31). En primer lugar se debe destacar la falta de suficiente publicidad de los planes en Internet. En la elaboración de este estudio, en muchas ocasiones no se ha podido localizar en Internet los planes de gestión de residuos aprobados por entidades locales. En algunas ocasiones se han localizado colgados en internet documentos incompletos y en los que no consta fecha de aprobación, en otras ocasiones solo se ha podido localizar en Internet el

23—En el caso concreto de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid dispone que las entidades locales podrán aprobar en el ámbito de sus competencias sus propios planes en materia de residuos, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en sus normas de desarrollo y en los planes autonómicos en materia de residuos, cuyo contenido mínimo será el previsto en el artículo 9.2 de esta Ley, si bien referido al ámbito territorial que les es propio, además del que resulte de los Planes de Residuos de la Comunidad de Madrid. En este sentido, el referido artículo señala, entre otras medidas integrantes del contenido mínimo, el análisis y diagnóstico de la situación existente así como la estimación de los tipos y cantidades de los residuos que van a ser objeto del plan; los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación de los residuos y las medidas a adoptar para la consecución de estos objetivos; los criterios a tener en cuenta para la localización de las infraestructuras necesarias; la estimación de los costes de ejecución del plan y de los medios de financiación correspondientes; la programación temporal de las actuaciones previstas para la ejecución del plan; y el plazo y procedimiento de revisión del plan. Sin embargo, las anteriores previsiones constituyen un contenido mínimo genérico para todo tipo de Plan Municipal de Residuos, por lo que habrá que estar para un conocimiento más específico de ese contenido mínimo a lo dispuesto en el Plan de Gestión Integrada de los RCD de Madrid (2002-2011) (PGRCD), cuyo artículo 14 prevé que los planes sobre RCD o las revisiones de los existentes que aprueben las entidades locales, contendrán como mínimo: a) la previsión de la cantidad de residuos de construcción y demolición que se producirán durante el periodo de vigencia del plan, desglosando las cantidades de residuos peligrosos y de residuos no peligrosos, y codificados con arreglo a la lista europea de residuos publicada por Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, o norma que la sustituya, b) los objetivos específicos de prevención, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación, así como los plazos para alcanzarlos, c) las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos, incluidas las medidas de carácter económico, d) los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos, e) la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, f) los medios de financiación, g) el procedimiento de revisión.



Documento de Síntesis. Por ello, la primera conclusión al respecto es la necesidad de mejorar la publicidad en Internet de los planes de gestión de residuos a nivel local.

En lo que concierne al cumplimiento del requisito de participación ciudadana (art. 31), la valoración es desigual. En algún caso, se ha constatado un elevado nivel de participación ciudadana, y en otros, del análisis del Documento del plan no se constata en absoluto el nivel de participación ciudadana. Además de que se efectúe un trámite de información pública (por ejemplo, periodo de alegaciones y comentarios a través de Internet), es conveniente que en el texto del documento finalmente aprobado se dé cuenta del proceso de elaboración y de la participación pública.

Ha de subrayarse que el borrador de Anteproyecto de Ley Estatal de Transposición de la Directiva de Residuos se recoge en el artículo 11 de forma expresa los derechos de acceso a la información y de participación en materia de residuos.

Respecto al cumplimiento del requisito de revisión periódica y evaluación de los planes al menos cada seis años (art. 30), nuevamente la valoración es desigual. En algunos casos se prevé expresamente la revisión periódica del plan, y se establece un procedimiento de supervisión y control. Por el contrario, se ha identificado otros planes que prevén un procedimiento de revisión, pero no siempre dicha revisión se ha previsto con carácter periódico, y en otros casos no se ha podido encontrar información en Internet sobre el resultado de dicha revisión periódica en la práctica.

Por último, en lo relativo a la elaboración de programas específicos de prevención, sea en el plan de gestión de residuos, sea en un plan medioambiental o sea en un plan específico, según exige el artículo 29, no se cumple esta exigencia por lo general. Las sucesivas revisiones periódicas de los diferentes planes son una buena ocasión para adaptar los planes no solo a los nuevos datos económicos y tecnológicos de la evolución de la situación en la gestión de los residuos, sino también para la adaptación del plan a las nuevas exigencias normativas, como es en este caso, la elaboración de programas de prevención.

**Sobre las infraestructuras  
de gestión de residuos**

Los residuos provenientes del postconsumo humano colaboran activamente al aumento de las emisiones globales de los gases de efecto invernadero. Durante su tratamiento o eliminación en las infraestructuras pertinentes se liberan a la atmósfera gases altamente contaminantes como el metano, el óxido nitroso y el dióxido de carbono. Estos gases son, según estudios científicos, los principales responsables del aceleramiento del cambio climático. Por su parte, el cambio climático constituye una amenaza inminente para el desarrollo sostenible y el equilibrio deseado entre el crecimiento económico y la protección de nuestros recursos naturales. Por tanto, cualquier reducción en las emisiones de estos gases, de forma directa o indirecta, proveniente del sector que sea —incluido el sector de residuos— resulta imprescindible para la protección de nuestros ecosistemas. En este sentido se hace evidente que, entre las infraestructuras de residuos donde se producen principalmente los gases contaminantes, el fenómeno del cambio climático y una política efectiva de desarrollo sostenible se observa una interrelación inmediata y directa.

Una política de gestión de residuos efectiva que cuenta con las instalaciones necesarias para el mejor tratamiento y eliminación de residuos se traduce en una garantía de algunos de los derechos humanos constitucionalmente establecidos como el derecho a un medioambiente adecuado (art. 45 CE), a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la protección de la salud (art. 43CE) e incluso a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE).

La observancia del principio de jerarquía en la gestión de residuos hace necesaria la implantación en España de las instalaciones adecuadas para poder prevenir, reutilizar, reciclar, tratar, valorizar o eliminar de la forma más sensible al medio ambiente posible el volumen de residuos generado. Sin las instalaciones, la metodología y los recursos adecuados, las distintas fases del ciclo de vida de los deshechos a las que se aplica el principio de jerarquía no pueden cumplir con su finalidad y sus objetivos. En muchos planes de residuos municipales se pone de manifiesto de forma contundente la necesidad de financiación exterior para la construcción de centros de tratamiento especializado de residuos.

El concepto “infraestructuras de residuos” es un término abierto a la interpretación puesto que hasta el momento la legislación, la doctrina o la jurisprudencia actual no han procedido a una delimitación de su contenido. Teniendo esto en cuenta, se puede, de forma lo más genérica

posible para poder abarcar los diferentes tipos de instalaciones que se observan en la realidad pero sin ampliar peligrosamente su aplicación, definir como instalaciones de residuos los equipamientos o recintos provistos de los medios necesarios para llevarse a cabo la gestión de residuos en las distintas fases de su desarrollo. En este sentido, las instalaciones de tratamiento o eliminación final de residuos pueden ser destinadas tanto a valorizar materialmente (reciclaje y reutilización) o energéticamente (compostaje, biometanización y compostaje, incineración, gasificación) los residuos en ellas depositados o pueden simplemente ser los medios de eliminación de los desechos (mediante incineración o eliminación en vertedero).

Las infraestructuras de gestión de residuos se caracterizan por una amplia tipología de instalaciones que en muchas ocasiones se categorizan en función del tipo de residuos que tratan (instalaciones de neumáticos fuera de uso, de vehículos a final de su vida útil, de pilas y acumuladoras etc.). Sin embargo, cada instalación no ha sido, al menos hasta el momento, objeto de un régimen de regulación diferenciado. Es más, de los datos de nuestra investigación resulta que solamente dos tipos de infraestructuras, los vertederos y las incineradoras, cuentan con un marco jurídico suficiente, capaz de dilucidar varios aspectos de su funcionamiento<sup>24</sup>. Tanto en uno como en otro caso la regulación proviene de la transposición de la normativa comunitaria que se ha hecho a través de dos reales decretos estatales (Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre Incineración de residuos y Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la Eliminación de residuos mediante depósito en vertedero) mientras que se observa una ausencia de regulación por parte de las comunidades autónomas o las entidades locales con pocas excepciones en el ámbito (Cataluña y País Vasco).

No existe, hasta hoy, un acuerdo entre las comunidades autónomas o las entidades locales sobre qué tipo de infraestructuras de tratamiento de residuos deben establecerse en el territorio español. Cada comunidad autónoma o municipio ha seleccionado el sistema de instalaciones que por su situación financiera, social y ambiental ha estimado más conveniente.

Las cuestiones competenciales que pueden surgir en relación con el tema de las infraestructuras de residuos son de una doble naturaleza. Por un lado, los conflictos generados pueden referirse a asuntos relacionados con el funcionamiento y la actividad llevada a cabo dentro de las infraestructuras de residuos en cuyo caso resulta prevalente para la determinación competencial el criterio ambiental. Esto significa que ante un supuesto de tales características el Estado será el competente para establecer lo básico, las comunidades autónomas para desarrollar lo básico y las entidades locales en virtud de la autonomía local para regular o ejecutar lo legalmente establecido. Por otro lado, si la cuestión versa sobre la localización o ubicación de

24—Según señala el Informe económico integrado en este proyecto de investigación a lo largo de la década 1997-2008 es posible observar un cambio de patrón europeo en el tratamiento de residuos urbanos: el vertido ha ido cediendo terreno a la incineración. Concretamente en España la incineración ha crecido de modo constante y a un ritmo similar al europeo. Asimismo según el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2009) un dato relevante en relación con las infraestructuras de residuos es que las inversiones en nuevas instalaciones han posibilitado el aumento de la capacidad de reciclaje de papel/cartón en los últimos años.

las instalaciones en sí, prevalecerá la vertiente urbanística o territorial. Según la distribución competencial efectuada en la Constitución, la ordenación del territorio y el urbanismo son competencias exclusivamente autonómicas (la competencia urbanística es también local si así lo dicta el legislador autonómico en cumplimiento del principio de autonomía local y de la LBRL). Así, en principio, el Estado no debe intervenir en la ubicación de las infraestructuras de residuos a falta de un título competencial legítimo. Sin embargo, la exclusividad competencial de las comunidades autónomas sobre urbanismo no constituye una autorización para desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado en virtud del artículo 149.1 CE y del mandato constitucional de garantizar la igualdad de todos los españoles. Así, es posible una intervención del Estado en la localización de las infraestructuras de residuos si este último puede ampararse en: a) un título competencial específico que le apodere para condicionar las competencias autonómicas y b) que se respete “el principio de proporcionalidad” en la incidencia sobre el modelo urbanístico de las comunidades autónomas. Y la verdad es que su competencia básica en medioambiente y la elaboración de planes nacionales de gestión de residuos constituyen una forma de incidir en el ejercicio de la competencia territorial y urbanística de comunidades autónomas y municipios en relación con la ubicación de las infraestructuras de residuos.

A cada instalación de residuos le puede resultar, básicamente y de forma indicativa, de aplicación la siguiente normativa:

- a— Normativa de procedencia europea, estatal, autonómica o municipal de regulación del tipo de residuos que constituye objeto de tratamiento o eliminación dentro de las infraestructuras.
- b— Normativa específica de procedencia europea, estatal, autonómica o municipal de regulación del tipo de infraestructuras en cuestión (en el momento actual solamente existe la de vertederos e incineradoras).
- c— Normativa ambiental, urbanística o sectorial de carácter general de procedencia europea, autonómica o municipal (por ejemplo AAI, EAE, EIA, licencias de obras, licencias de apertura o actividad, autorizaciones sectoriales etc.).
- d— Normativa de financiación de procedencia europea, autonómica o local. Pionera en este ámbito es, sin duda, la Generalitat de Cataluña que con la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Financiación de las infraestructuras de gestión de residuos propone un nuevo modelo de inversión en instalaciones, prevención y producción de residuos y gastos de explotación de las instalaciones tanto con respecto a las comunidades autónomas como a los entidades locales.

Entre los planes nacionales, autonómicos o locales de gestión de residuos con referencias a la ubicación de las infraestructuras de residuos y los instrumentos territoriales y urbanísticos de las comunidades autónomas o de los entidades locales es posible que surjan, también, algunos conflictos. Los conflictos se pueden resolver teniendo en cuenta lo siguiente: 1) Los planes nacionales de residuos tienen carácter coordinador mientras que los planes de residuos autonómicos tienen carácter plenamente normativo *ad intra* y *ad extra*. 2) Los planes de

residuos autonómicos se perciben como instrumentos de ordenación territorial a falta de una previsión más específica al respecto. 3) Como tales prevalecen sobre los planes urbanísticos y se ven subordinados a los planes de ordenación territorial a falta de mención expresa en estos últimos a favor de lo contrario.

Así, diríamos que en lo referente a la localización de las infraestructuras de residuos lo que en primer lugar habría que examinar sería, con carácter general, la Ley de Ordenación del territorio de la respectiva comunidad autónoma para ver si existe alguna disposición que nos oriente sobre el modo y la ubicación de las infraestructuras de tratamiento de residuos. A continuación, habría que estudiar el plan de residuos aplicable en cada caso y en último lugar, lo que establece el plan urbanístico del área que nos interesa.

En un esquema teórico, los planes de residuos nacionales deberían jugar el papel de un instrumento director pero sobre todo coordinador de los planes de residuos autonómicos que, a su vez, serían los instrumentos de recolección y sistematización de los planes de residuos locales. Por otra parte, cada plan de residuos tendría que estar plenamente en concordancia con los otros instrumentos, de planificación y ordenación del espacio, existentes en el momento de su elaboración explicando, de forma coherente a las determinaciones normativas urbanísticas y territoriales, la ubicación de cada infraestructura de gestión de residuos.

La Ley Básica de Residuos habla de forma muy general de la exigencia de obtención de autorizaciones para la construcción y puesta en marcha de infraestructuras de residuos. No obstante, no queda nada claro si se refiere al estatuto jurídico personal del gestor de las infraestructuras de residuos o a los requisitos técnicos de verificación de las instalaciones o a ambas cosas. La citada Ley no nos indica qué modelos de gestión de las instalaciones de residuos existen, sino simplemente establece muy generalmente la obligación de obtención de autorizaciones. Sin embargo, no está nada claro si la autorización se refiere al estatuto jurídico personal del gestor de residuos, a la verificación de los requisitos reales de la instalación o a ambas cosas conjuntamente. Es necesario distinguir entre el régimen jurídico de ambos sistemas de autorizaciones por dos razones principalmente, aunque las mismas se hayan de coordinar y se puedan integrar en un único procedimiento. En primer lugar, cada control atiende a una finalidad diferente puesto que el primero examina la capacidad y fiabilidad del gestor de modo más general mientras que el segundo se refiere a la preparación específica y el acondicionamiento concreto de unas instalaciones a la normativa exigible. Ahora bien, resulta lógico que, en lo que se refiere a las infraestructuras públicas de residuos, el gestor público se exima de la responsabilidad de obtener la autorización relativa a su calidad como gestor cuando el gestor público sea a la vez la autoridad competente para la concesión de autorizaciones para este tipo de infraestructuras. Sin embargo, tanto el gestor público como el gestor privado que utiliza instalaciones públicas o privadas no deben eximirse de la obligación de obtener las autorizaciones o licencias requeridas para la instalación.

Existen principalmente dos modelos de gestión de las instalaciones de tratamiento de residuos, el modelo público y el modelo de gestión privado<sup>25</sup>. En el modelo público puede haber gestión directa de las instalaciones de residuos de la entidad pública entendiéndose como tal la gestión que engloba todos aquellos modos de prestación en los cuales la Administración territorial ofrece el servicio directamente con sus propios medios o por medio de entidades instrumentalizadas (una empresa municipal con capital 100 por 100 público, consorcios, mancomunidades etc.). Puede, sin embargo que haya gestión a través de una empresa público-privada de capital mixto.

En el modelo de gestión indirecta o privado nos encontramos ante una modalidad contractual, por la que la actividad corresponde a una persona privada que acuerda su prestación con la Administración pública —titular del servicio— previo el oportuno proceso de selección del contratista. La gestión de las instalaciones por un sujeto privado vía concesión administrativa —fórmula muy extendida en los municipios españoles<sup>26</sup>— depende, además, del tipo de residuos que se trate en las instalaciones puesto que para algunos de los tipos de residuos el modelo de gestión es privado o puede serlo después de acuerdo del pleno del ayuntamiento (artículo 86.3 LBRL).

En cuanto a los controles preventivos ejercitados sobre la instalación de infraestructuras de residuos estos se dividen en dos categorías:

25—Según se extrae empíricamente la decisión de optar por un tipo de modelo u otro no depende de criterios ideológicos sino políticos. Después de estudios empíricos se ha llegado a la conclusión de que en el ámbito de los residuos las Administraciones municipales buscan la privatización para disminuir las aportaciones presupuestarias al pago del servicio y un mejor servicio para los ciudadanos. Está comúnmente aceptada la idea de la capacidad del sector privado para reformar su organización y hacer un mejor uso de los incentivos y de ese modo generar una mayor eficiencia de su estructura de costes. Sin embargo, ya en la primera década del siglo XX, las conclusiones de expertos economistas coinciden en que no existe una relación significativa entre la forma de producción y los costes del servicio. Ponen de manifiesto, en resumen, que la contratación externa tiene un efecto reductor en los costes, aunque no existe una diferencia de costes significativa cuando el contrato se cede, ya sea a una empresa privada o a una empresa de carácter público. En definitiva, los estudios recientes aclaran que las mejoras en la eficiencia no provienen de la estructura del sector privado —pues la estructura del sector público posee el mismo potencial—, sino del proceso de competencia que se genera al externalizar el servicio.

26—La experiencia de los gobiernos locales de externalizar los servicios de gestión de residuos es una práctica muy extendida en España. Bel, G. (2002), “Privatización de Servicios sociales: algunas implicaciones sobre la tasa de usuarios y el presupuesto”, *Análisis local*, 45 (6), págs. 45-58, explica este tipo de contratos como una modalidad a través de la cual el Gobierno actúa como un monopolio de demanda, recogiendo las demandas de sus ciudadanos y subastándolas en bloque a las empresas privadas, las cuales compiten entre sí ofreciendo el mejor servicio posible (mejor balance entre precio y calidad). En el mismo trabajo se menciona que, de haber un nivel suficiente de competencia, las empresas privadas tienen sobre las Administraciones públicas ventajas como un uso más flexible de la mano de obra y los incentivos, una asignación más precisa de las responsabilidades, menos restricciones de procedimientos, más preocupación por los resultados y ventajas en el aprovechamiento de economías de escala. Debido a las economías de escala es eficiente que exista un único productor, de hecho la presencia de empresas competidoras dentro de un mismo mercado generaría ineficiencias. No obstante, tal y como se explica en el trabajo citado, la existencia de economías de escala no provoca forzosamente la imposición de precios y cantidades de monopolio, pero para que esto no sea así tiene que existir un proceso de negociación previa, donde queden fijados precio y cantidad mediante subasta. De tal modo, la eficiencia que se esperaría fuese generada en el mercado se obtiene construyendo un proceso de competencia por el mercado. La necesidad de que el servicio se preste con eficiencia se satisface inicialmente estableciendo condiciones de competencia en el proceso de contratación, pero además de evitar fallos en el proceso de contratación, evitando prácticas monopólicas, es necesario disminuir la duración de los contratos, de modo que se intensifique y estimule la competencia durante todo el tiempo.

*El primer tipo de control es el territorial o urbanístico* a través del cual se examina la adecuación del plan de residuos que prevé la infraestructura en cuestión o del proyecto específico que la determina, a los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico, cualquiera que sea su procedencia (comunidades autónomas-ámbito local). En la misma línea y aparte de los permisos autonómicos o locales relativos a la adecuación del proyecto o plan de infraestructuras a la realidad física, se requiere, a menos que una norma con rango de Ley determine lo contrario, la licencia municipal de obras.

*El segundo tipo de control es el ambiental* cuyos objetivos son la evaluación del impacto que vaya a tener la instalación al medio ambiente y el cumplimiento de las construcciones previstas con los criterios ambientales manifestados en la normativa ambiental —general y sectorial—. Así, serán exigibles siempre que la instalación recaiga en su ámbito de aplicación la normativa que prevé la autorización ambiental integrada (AAI) de competencia autonómica, la evaluación ambiental estratégica (EAE), si procede, y la evaluación de impacto ambiental (EIA). En caso de que no proceda por el tamaño menor de la instalación de residuos la concesión de la AAI, seguramente, la instalación se sujetará a la obligación de obtención de las autorizaciones sectoriales y las licencias municipales de apertura o actividad o al menos a las comunicaciones pertinentes.

Más en detalle, la adecuación ad hoc de un plan o proyecto de infraestructuras de residuos al planeamiento físico se examina y se integra en el marco de la tramitación de la AAI. Ese examen, en los casos que es obligatoria la AAI, se efectúa con carácter prioritario a toda concesión de licencias o de autorizaciones y consiste en la redacción por parte del municipio competente de un informe urbanístico preceptivo que confirma el ajuste o no del proyecto a la realidad urbanística existente (art. 15 de la Ley 16/2002, del control integrado de la contaminación).

La competencia para el otorgamiento de la AAI es autonómica y el procedimiento para su obtención puede desplazar, cuando opera, las licencias municipales de actividad para que no haya solapamientos innecesarios entre las dos intervenciones administrativas. La Ley 16/2002 no deja nada clara la interrelación entre la AAI y las licencias municipales de actividades clasificadas<sup>27</sup>. Ahora bien, en el caso que no proceda la AAI las instalaciones pueden verse sometidas al régimen de las licencias municipales de actividad cuyo origen se encuentra en la normativa básica estatal, hasta recientemente en vigor, sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

La articulación de los tres tipos de control expuestos justo anteriormente (EIA, AAI o licencia de actividad, licencias de apertura y de obras) no es siempre una tarea fácil, exenta de compli-

27—Es más, el texto de la Ley complica la situación desde el momento que no integra este tipo de licencias en el procedimiento de obtención de la AAI de competencia autonómica y en paralelo establece la emisión de dos informes municipales preceptivos. Así, aparte del informe sobre la adecuación del proyecto de instalaciones al planeamiento urbanístico —al que nos hemos referido como parte de la incidencia territorial de ese tipo de proyectos— los municipios en cuyo territorio se vaya a instalar la infraestructura deben elaborar un informe ambiental previsto en el artículo 18 de la Ley 16/2002 cuyo carácter como vinculante se cuestiona con argumentos convincentes. Además, no solamente se duda sobre la naturaleza jurídica de este informe que, por cierto, la Ley nada dice al respecto sino también surgen opiniones sobre una posible vulneración del principio de autonomía local por lo expuesto en el artículo 29.1 de la Ley 16/2002.



caciones. Porque, si es verdad que en el caso de que se aplique el régimen de la autorización ambiental integrada, ésta reemplaza las distintas autorizaciones sectoriales, sin embargo no queda muy claro en la legislación estatal la relación (orden de exigencia y solicitud, finalidades de cada instrumento, soluciones en caso de conflicto, etc.) de la autorización con los otros controles (con la EIA y las licencias municipales). Esa tarea de simplificación se ha encomendado al legislador autonómico, quien va a decidir cómo se pueden articular de la forma más óptima posible estos tres controles para que la Administración esté en posición de cumplir con los mandatos de eficiencia y eficacia.

Por otra parte, también es importante que se regule y se reconsidere la articulación de todos los controles ambientales (sectoriales, licencias de actividad y de EIA) en los casos que no procede la aplicación de la AAI, porque también en este ámbito no se deja claro ni el orden de requerimiento, ni el procedimiento de solicitud, ni, desafortunadamente, los principios y normas aplicables. La situación se complica aún más en ambos casos, si nos damos cuenta de que las categorías de instalaciones donde se aplica la AAI no son las mismas con las de EIA.

De todo lo anterior se deduce, que en los últimos años en lo que se refiere a las infraestructuras de gestión de residuos, España, a la luz de los mandatos de la Unión Europea, ha avanzado, aunque queda mucho, todavía, por mejorar. La mejora tiene que centrarse en las siguientes deficiencias observadas. En primer lugar, por la cantidad de residuos que se generan en territorio español, hay muchos tipos de instalaciones de residuos que todavía no existen en absoluto, exigiendo así su transporte a otras regiones europeas para su tratamiento y eliminación y, así, generando gastos que de otra forma podrían ser invertidos en la construcción de las instalaciones requeridas<sup>28</sup>. Lo mismo sucede, también, en el caso de instalaciones que aunque existen no son suficientes para cubrir las necesidades de generación de residuos en España. A este efecto, es importante que no solamente se detalle en normas el régimen jurídico de estas instalaciones pero que también se propongan mediante la adopción de adecuados instrumentos jurídicos nuevos modelos de financiación que harán efectivos los mandatos establecidos en las distintas normas. En segundo lugar y por los impactos que pueda tener la gestión insostenible de residuos en el cambio climático y nuestro medio, es importante invertir e incentivar la aplicación de las mejores técnicas disponibles en las infraestructuras recortando así los valores de emisión de GEI a la atmosfera y descontaminando nuestros recursos naturales (suelo, aguas y aire). En tercer lugar, resulta imprescindible la regulación de carácter vinculante y en su caso, de orden legal, de todas las instalaciones de residuos que en el momento actual se encuentran sin regulación jurídica, así como la codificación de los regímenes jurídicos de los procedimientos de instalación de las infraestructuras, de las autorizaciones y licencias requeridas, de los modelos de gestión de las infraestructuras y de los principios que ordenan las relaciones entre los distintos planes y normas en una sola norma para que se puedan cumplir de modo efectivo mandatos y principios como el de seguridad jurídica, confianza legítima y eficiencia. Finalmente, es ne-

28—A este respecto véanse págs. 292, 354 y ss. de la Estrategia de Residuos de la Comunidad Autónoma de Madrid 2006-2016.

cesario que se articulen de la forma más sintética pero más eficiente posible sin menoscabar la seguridad, la salud humana y la protección del medio ambiente todo el régimen de policía administrativa. Esto es, los distintos controles para que no se solapen innecesariamente y se complique el proceso de instalación de las infraestructuras de residuos. La complejidad del funcionamiento de muchas de las instalaciones y la falta de un estudio profundo sobre los riesgos que puedan tener en el medio ambiente y la salud humana o los beneficios que puedan presentar en relación con el ahorro energético, la gestión sostenible de las basuras y su contribución a los efectos negativos del cambio climático, exigen el surgimiento de un nuevo foco de atención y una respuesta jurídica inmediata de los entes competentes en la materia.

## Recapitulación

Mejora en la regulación  
de la gestión de los residuos

Mejora en la aplicación  
del derecho de gestión de residuos  
por las distintas  
Administraciones públicas

Para concluir, se realizará un resumen de la valoración que a nuestro juicio merece en la actualidad la normativa y la aplicación de la regulación de la gestión de los residuos por las distintas Administraciones públicas en España y los cambios que han de ser introducidos, atendiendo a los principales problemas que se han detectado tras realizar un análisis jurídico de las fuentes de información existentes hasta la fecha en nuestro país.

En el transcurso de esta investigación, una de las principales deficiencias que se han podido constatar en la práctica y que, sin duda, dificulta la realización de cualquier análisis completo y acabado de este sector, es la falta de información por la ausencia de bases de datos fiables en el ámbito que nos ocupa.

Asimismo ha de tenerse en cuenta que las consideraciones finales que a continuación se exponen han sido elaboradas en un contexto de cambio normativo. El estudio y tratamiento de las cuestiones relativas a la actuación de las distintas Administraciones públicas en el ámbito de la gestión de los residuos está claramente condicionado por la aprobación de la nueva Directiva Marco de Residuos en 2008 (Directiva 2008/98/CE). Por ello, teniendo en cuenta que con el Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados se está tramitando la reforma de la normativa básica vigente en esta materia, resulta imprescindible pronunciarse sobre lo que constituyen, en nuestra opinión, las principales cuestiones sobre las que debería de incidir la nueva regulación.

Las consideraciones que a modo de síntesis se realizan a continuación van, de todas formas, más allá de las exigencias que demanda la obligada adaptación de la legislación española al de Derecho europeo de residuos. Se realizan, por supuesto, tomando en consideración los nuevos requerimientos del Derecho europeo que pueden y deben conducir a la reforma legislativa, pero no se limitan a plantear la introducción de cambios normativos para cumplir nuestros compromisos con la Unión Europea. Tras el estudio y análisis efectuados, estas consideraciones van dirigidas también a contribuir a una mejor utilización de los instrumentos y técnicas que ofrece la legislación de residuos y a mayor efectividad en la ejecución coordinada de este Derecho por las distintas Administraciones públicas competentes para ello.

## Mejora en la regulación de la gestión de los residuos

La regulación general en materia de residuos ha de ser modificada —se prevé la sustitución de la Ley 10/1998, Básica de Residuos, aunque no de la Ley 11/1997, sobre Envases y residuos de envases— para introducir las novedades que incorpora al Derecho europeo la Directiva 2008/98/CE, Marco de Residuos. Fundamentalmente son cambios que tienen como finalidad reforzar que disminuya el impacto en el medio ambiente de la generación y gestión de residuos, fomentando para ello, entre otras cosas, el valor económico de los residuos. Las modificaciones principalmente consisten en: aclarar conceptos normativos que constituyen la clave del ámbito de aplicación de la legislación en este sector, como las definiciones de residuos y subproductos y las de las operaciones de valorización y eliminación, adoptar nuevas medidas sobre prevención de residuos e introducir un enfoque que tenga en cuenta no sólo la fase inicial y final de los residuos sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales. Esta nueva regulación debería tener consecuencias notables que se tradujeran, además de en nuevos principios y prácticas de la futura gestión de los residuos, en la configuración de una nueva política de incentivos. La responsabilidad en el establecimiento de estos incentivos puede recaer, en primer lugar, en la Administración General del Estado, en la medida que puede establecerlos de manera uniforme en todo el territorio nacional. Desde un punto de vista económico los principales instrumentos de incentivos que afectan a las actividades de gestión de residuos pueden agruparse en tres grupos: tributos proporcionales a la cantidad de residuos generada y recogida, impuestos diferenciados sobre el empaquetado de productos de consumo, que distingan los envases reciclables y los no reciclables, incentivos a la recuperación y reciclaje de productos, como impuestos o subvenciones que favorezcan el empleo de materiales reciclados y el establecimiento de sistemas de depósito y reembolso o, en su defecto, la propuesta de sistemas integrados de gestión.

La existencia de tres niveles normativos, (Ley, Real Decreto y Orden Ministerial) que, a su vez, deben articularse con el desarrollo legislativo que corresponde a las comunidades autónomas y que se completan con los reglamentos y planes que aprueban las Entidades locales convierten a este sector, desde el punto de vista normativo, en un ámbito complejo y diversificado. Éste es un problema de articulación competencial en el Estado autonómico y no específico del sector que nos ocupa. El carácter técnico de la mayor parte de las disposiciones en este sector debería favorecer la homogeneidad. En correspondencia con ello, la legislación básica del Estado tiende a ocupar un gran espacio de la regulación que ha de aprobarse en el sector y que se articula en tres niveles en función del acto jurídico de aprobación (Ley, Real Decreto y Orden ministerial), sin una conciencia clara del contenido que debe figurar en cada uno de ellos. El Anteproyecto de Ley actualmente en tramitación ha optado por una reducción drástica de la competencia reglamentaria del Estado, pero esto tampoco parece una solución correcta del problema.

Las competencias normativas de las comunidades autónomas deberían dirigirse a completar la regulación estatal en atención a las especificidades de su territorio, sus peculiaridades organizativas y procedimentales y las prioridades de su política ambiental. Un examen detallado de las leyes autonómicas generales de protección del medio ambiente, aplicables al ámbito de la gestión de residuos, y de la legislación específica de este sector de los residuos pone de manifiesto que las comunidades autónomas no desempeñan esta función de complemento específico atendiendo a sus prioridades y peculiaridades territoriales. Por el contrario, en gran medida, sus leyes sobre residuos reproducen innecesariamente la normativa básica del Estado.

En algunas ocasiones se producen discrepancias entre la legislación autonómica y estatal en materia de residuos. Es el caso de los residuos de la construcción y demolición, para los que la legislación básica del Estado —por medio del Decreto 105/2008, de 1 de febrero, en el que se regula su producción y gestión— ha establecido un modelo de gestión dual, asignando a la competencia municipal la gestión los procedentes de obras menores, mientras que de la gestión de los residuos de obras mayores debe hacerse cargo su poseedor. Pues bien, contrariamente al sistema de competencias dispuesto en nuestra Constitución, este régimen básico no se respeta en la legislación de algunas comunidades autónomas.

Después del análisis realizado puede asimismo afirmarse que el ámbito y el tipo de competencias ejecutivas que corresponden a las distintas Administraciones públicas en el sector de la gestión de residuos no tiene, en principio, que resultar sustancialmente modificado. El sistema de competencias establecido en el Derecho vigente, incluso una vez que se produzca la transposición del Derecho europeo, Directiva 2008/98/CE Marco de Residuos, configura un reparto de competencias adaptado a las características de las funciones y actividades públicas (de prevención, programación y planificación, control, inspección y sanción) que se han de ejercer conforme a las exigencias que plantea, desde la perspectiva pública y de interés general, la actividad de gestión de los residuos.

A pesar de que las competencias de las distintas Administraciones públicas no tengan que ser objeto de grandes modificaciones, sí resultaría conveniente en relación con la Administración General del Estado que se incorporasen a la reforma de la Ley de Residuos ciertas precisiones en relación con la planificación estatal en materia de residuos. En este ámbito puede afirmarse, sin duda, que el Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) cumple con los objetivos y contenido determinado en la Directiva de 2008 e incluso se adelanta a su transposición, en la medida en que ya incorpora el contenido propio de los programas de prevención referidos en la Directiva. El PNIR funciona como un documento técnico interno que sirve, si se utiliza bien, para posibilitar los flujos de información (de las comunidades autónomas al Estado, y de éste a la Unión Europea). Si se emplea correctamente puede servir también para detectar insuficiencias y aconsejar la aprobación de normas que resuelvan los problemas detectados. La nueva regulación del Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) debería atender a que éste se utiliza por la AGE más como un instrumento de colaboración que de coordinación. Esto

significa que dicho plan sólo funciona como documento técnico que sirve como instrumento de análisis y de descripción de medidas que permiten alcanzar los objetivos legales previstos en la legislación de residuos. Al no desplegar eficacia normativa, el PNIR no articula medidas de contenido regulador, aunque sí las propone, y en la práctica tales medidas quedan supeditadas a la aprobación o revisión de la norma estatal o autonómica oportuna. En este sentido el PNIR funciona en realidad como un instrumento estatal de información y control de la efectividad de la aplicación de la normativa de residuos por parte de las comunidades autónomas. Por todo ello, podría también recomendarse que en la nueva Ley de Residuos el Plan Nacional Integrado de Residuos se regulase como un único instrumento —en la práctica no se aprueban varios planes estatales sino uno sólo— de recopilación de información y evaluación (con estudios y políticas) de la gestión, y se especificase su procedimiento de elaboración con la inclusión expresa de un trámite de información pública y su preceptiva publicación y/o divulgación.

En relación con la planificación autonómica, aunque las determinaciones que al respecto introduce la Directiva Marco de Residuos ya son cumplidas de facto o *ex lege* por los planes autonómicos de residuos, bien en su realización práctica bien porque han sido expresamente recogidas en la legislación autonómica de desarrollo dictada en el ámbito de los residuos, nada obsta a que las mismas puedan ser impuestas por la legislación del Estado, como normativa básica aplicable a todo el territorio español. En este sentido sería necesario introducir legislativamente el plazo de 6 años previsto por la Directiva 2008/98/CE para la revisión de los planes, así como establecer la necesidad de su publicación, aunque ésta de facto ya resulte cumplida en la práctica por casi todos los planes autonómicos de residuos. En cuanto a las cuestiones de índole organizativa que en virtud de la directiva deben ser incluidas en los planes autonómicos de residuos hay que realizar una precisión: estos aspectos organizativos de la gestión dependen directamente de decisiones que han de adoptar los entes locales. En este sentido habrá que poner especial cuidado e interés en que así siga siendo, teniendo en cuenta que se trata del ejercicio de competencias propias garantizadas a las entidades locales—es el caso de los residuos urbanos (art. 4.3 LBR)—, que se ejercen en el marco de los planes de residuos de las comunidades autónomas. Los planes autonómicos de residuos funcionan desde esta perspectiva como instrumentos de coordinación sectoriales que, por lo tanto, han de respetar en todo caso el ejercicio de competencias propias por parte de las entidades locales.

El modelo de intervención ambiental en el sector de los residuos se establece asimismo en la legislación estatal y se reproduce con matices y pocas variaciones relevantes en la legislación de las comunidades autónomas. Este esquema no se ha visto alterado sustancialmente por las novedades introducidas por la Directiva 2006/12/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, en la medida que la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que incorpora dicha directiva, regula la protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general que justifica el mantenimiento de la obligación de obtener autorización. Aunque la Directiva 2006/12/CE sólo obliga a

los Estados a someter a autorización la actividad de tratamiento de residuos y no las de producción de los mismos, resulta criticable que en el anteproyecto de Ley de Residuos se haya suprimido este título habilitante con respecto a las actividades de producción de residuos y se haya sustituido por la simple comunicación. Consideramos que el control que ejercerá el órgano ambiental sobre el objeto de la comunicación no es comparable al que tiene lugar a través de la autorización. Con esta última se garantiza mejor la protección del medio ambiente. En este punto debe reclamarse una clarificación de la aplicación de los diferentes títulos habitantes en función de la instalación, proyecto o actividad sometido a control.

Sería muy recomendable que se procediera a una coordinación y simplificación de los mecanismos de intervención administrativa previstos en la legislación ambiental. A pesar de que el Estado regula por medio de su legislación básica —y obligado por la necesaria transposición de las directivas comunitarias— los modelos de intervención ambiental, lo cierto es que en ellos no se articula suficientemente la coordinación y cooperación entre las Administraciones estatal y autonómica.

Por otro lado, la implantación de la necesaria coordinación y simplificación de procedimientos de intervención ambiental aplicables a este sector de los residuos corresponde en gran medida a las comunidades autónomas por medio de la aprobación de su legislación de desarrollo. Esta necesidad de coordinación y simplificación no es sólo necesaria para el sector de los residuos, sino que resulta extensible a otros ámbitos de protección ambiental. Por ello, su regulación y previsión se ha de llevar a cabo no tanto por medio de la legislación autonómica que se adopte en materia de residuos sino, sobre todo por las normas autonómicas dictadas en materia de protección del medio ambiente en general. Los diferentes regímenes de autorización, inspección y sanción deberían concentrarse, de tal modo que las diferentes intervenciones administrativas se complementasen entre sí y se integrasen en procedimientos únicos y simplificados incluyendo lo organizativo y procedimental. Ha de avanzarse hacia un modelo de normas integradoras y únicas, sin perjuicio de limitados desarrollos de detalle en atención a particularidades concretas de determinados residuos, en aras de una mayor seguridad jurídica. Un buen modelo es el que se implanta en la Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y calidad ambiental de Extremadura que incluye de modo sistemático y coordinado el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, de la evaluación de impacto ambiental, de la evaluación de planes y programas y de las autorizaciones sectoriales ambientales, además de establecer un régimen de inspección y sanción para cada sector de protección ambiental.

En esta línea hay también que señalar a este nivel legislativo que las comunidades autónomas deberían centrarse en mejorar su regulación de la inspección y sanción, pues normalmente se limitan a reproducir la normativa básica estatal.

Esta última objeción, la escasa regulación y atención que se dedica a las funciones de inspección y sanción, también se hace extensiva al ámbito de las entidades locales. Las ordenanzas



municipales recogen como regla general pocas previsiones en relación con estas funciones públicas, que en la práctica y en aras de una eficaz gestión de residuos, resultan capitales.

Asimismo en relación con las competencias de las corporaciones locales se valora positivamente que el Anteproyecto de Ley de Residuos se atribuya, conforme a nuestra tradición jurídica y a la práctica habitual, la competencia de valorización de los residuos urbanos a las entidades locales, y se suprima así la competencia supletoria de las comunidades autónomas en esta materia (conforme se derivaba del artículo 4 la Ley 10/1998). La atribución de esta competencia a los Entes locales ha de interpretarse sin perjuicio de que la actividad no tenga que ser asumida necesariamente y en todos los casos por las Administraciones locales en exclusiva (monopolio) sino que sea susceptible de ser prestada por operadores o empresas privadas eficazmente, dependiendo de lo que en cada caso decida la correspondiente entidad local.

En relación concretamente con los residuos de construcción y demolición resulta necesario, para garantizar la igualdad en el estatuto jurídico del productor de los residuos, que la legislación estatal regule la constitución de una fianza u otra garantía financiera equivalente como mecanismo de control de la gestión de estos desechos vinculado a la obtención de la licencia de obras. Hoy en día su regulación e implantación es muy desigual porque se ha dejado en manos de las comunidades autónomas o de las respectivas entidades locales.

En relación con la reforma de la regulación —estatal y/o autonómica— de los planes locales de gestión de residuos para adecuarlos a las exigencias del capítulo V de la Directiva de Residuos de 2008, debe resaltarse la necesidad de su adaptación debido a:

- a— La ausencia, en muchos casos, de publicación en un boletín oficial o en Internet de los planes locales de gestión de residuos.
- b— La ausencia de procesos de participación ciudadana en la elaboración de un gran número de ellos.
- c— La ausencia en muchos planes locales de determinaciones relativas a su revisión periódica.
- d— La ausencia de programas específicos de prevención de residuos.

La amplia tipología de infraestructuras de gestión de residuos carece de una regulación jurídica diferenciada. Hasta el momento han sido objeto de regulación jurídica exclusivamente los vertederos y las incineradoras, por lo que se carece de un marco jurídico completo por lo que respecta a las infraestructuras de gestión de residuos. Pionera en este ámbito de las infraestructuras de residuos es la Generalitat de Cataluña que con la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Financiación de las infraestructuras de gestión de residuos propone un nuevo modelo de inversión en instalaciones, prevención y producción de residuos y gastos de explotación de las instalaciones tanto con respecto a las comunidades autónomas como a las entidades locales.

Sería asimismo recomendable la regulación de los distintos regímenes jurídicos de los procedimientos de instalación de las infraestructuras, simplificando y coordinando el otorgamien-

to de las distintas autorizaciones y licencias requeridas, de los modelos de gestión de las infraestructuras y de los principios que ordenan las relaciones entre los distintos planes y normas aplicables a la instalación, para que se puedan cumplir de modo efectivo mandatos y principios de seguridad jurídica, confianza legítima y eficiencia.

Se propone asimismo un mayor protagonismo de las tecnologías de la información y las comunicaciones tanto en las relaciones de los titulares de instalaciones, proyectos y actividades de producción y gestión de residuos con las Administraciones públicas, como en la gestión de la información por parte de éstas e, incluso, en las relaciones interadministrativas. En esta línea se valora positivamente la constante referencia al uso de medios electrónicos en el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de Modificación de diversos reglamentos al área del medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, y en la Ley 25/2009. Se valora, sin embargo, negativamente que el Anteproyecto de la Ley de Residuos prevea que el uso de los medios electrónicos en este ámbito tenga lugar cuando la correspondiente Administración los haya habilitado y desconozca que la Ley 11/2007 regula como un derecho del ciudadano la utilización de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

### **Mejora en la aplicación del derecho de gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas**

**06—2.**

Como se ha expuesto, la aplicación de la normativa de residuos corresponde, en general, a las comunidades autónomas y también a las entidades locales —a estas últimas en relación con los residuos urbanos.

En relación con las escasas y tasadas competencias ejecutivas que corresponde ejercer a la Administración General del Estado (AGE) [la elaboración de Planes Nacionales de Residuos, la autorización o prohibición de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, así como la inspección correspondiente sobre estos traslados], la transposición de la Directiva de Residuos (Directiva 98/2008/CE) no va a alterar sustancialmente esta situación. A pesar de ello pueden introducirse ciertas modificaciones a efectos, sobre todo, de mejorar la coordinación y cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas:

- a— Es necesario avanzar en materia de información, dada la relevancia que ésta desempeña, en general en el ámbito del medio ambiente, y específicamente en el sector que nos ocupa. Hay que reforzar el cumplimiento del deber de información que recae sobre las comunidades autónomas con respecto a la AGE —cuya deficiencia pone de manifiesto expresamente el propio PNRI—. Este deber de información funciona como una técnica de coordinación inte-

administrativa que permite al Estado proporcionar a la Comisión Europea la información exigida por las normas comunitarias. En este sentido se valora positivamente la inclusión en la futura Ley de Residuos de las nuevas funciones que corresponden a la AGE sobre recopilación, elaboración y actualización de información.

- b—Es recomendable que el órgano de Administración mixta con funciones de colaboración que se prevé en la reforma de la Ley de Residuos se constituya. Nos referimos a la Comisión técnica de residuos. Asimismo parece muy aconsejable que resulte integrada por representantes de la AGE, y de las comunidades autónomas. También sería muy necesario que realizase efectivamente funciones de colaboración y cooperación y no quedara reducida simplemente a un órgano con funciones consultivas. Sus funciones podrían en este sentido preverse en la ley y no remitirse en su totalidad al desarrollo reglamentario.
- c—Asimismo, como mecanismo de cooperación entre la AGE y las demás Administraciones públicas —fundamentalmente las comunidades autónomas— es muy positiva la utilización de convenios interadministrativos.

Con respecto a las funciones de intervención ambiental (autorización, control e inspección y sanción), esto es, el ejercicio de la mayoría de las competencias ejecutivas en este sector de la gestión de los residuos, las cuales quedan en manos de las comunidades autónomas, debe reclamarse una mayor coordinación entre las Administraciones públicas implicadas en el momento de ejercer sus correspondientes competencias y una apuesta de medios humanos y materiales que hagan posible su cumplimiento y con él el de los fines de dichas funciones representan. En este sentido se valora muy positivamente la disposición final cuarta del Anteproyecto de Ley de Transposición en la medida que permita la compensación económica de deudas por parte de las comunidades autónomas por las responsabilidades en que el Reino de España hubiera incurrido ante la Unión Europea como consecuencia de los incumplimientos autonómicos.

Un análisis de los datos a disposición del público en las diferentes web de los servicios ambientales de las Administraciones autonómicas permiten detectar deficiencias en el control de la producción y gestión de residuos, derivadas principalmente de la ingente cantidad de entidades y de instalaciones de producción y gestión de residuos existentes, que dificulta la gestión de la información y el control del cumplimiento de sus obligaciones. Se comprueba un cierto desconocimiento de la situación real sobre la cuestión, en parte por el grado de incumplimiento de las obligaciones documentales a que están sometidos productores y gestores. Junto con ello, se comprueban incumplimiento de las funciones de vigilancia e inspección, motivado no sólo por la falta de medios materiales y humanos y por la complejidad técnica de las mismas, sino también por la dispersión y la concurrencia de responsabilidades respecto de las tareas de autorización, vigilancia y sanción ambientales. Sólo en algunas comunidades autónomas existe un plan de vigilancia e inspección.

Una buena política de protección ambiental en relación con el control, la inspección y la sanción en materia de producción y gestión de residuos pasa por dotar a los órganos administra-

tivos encargados de los medios naturales y humanos, y por invertir también en organización administrativa.

En el ámbito local, parece necesario reforzar —desde el punto de vista práctico— el papel de los planes municipales de residuos. Del análisis de su utilización práctica en algunos municipios se deriva que sirven con eficacia como documento preparatorio del respectivo plan autonómico de residuos, que es el instrumento que despliega un contenido normativo y, por ende, vinculante. De este modo cumplen un papel de coordinación previa a la elaboración de dichos planes autonómicos, que sirve a modo de una audiencia cualificada del ayuntamiento. Asimismo estos planes de gestión de residuos municipales resultan complementarios a otros instrumentos de desarrollo sostenible locales, como las *Agendas 21*, en cuyas estrategias se enmarcan. Se debería reforzar la participación ciudadana en el proceso de elaboración de estos planes.

A pesar de la cantidad y diversidad de residuos que se generan en territorio español, hay muchos tipos de instalaciones de residuos que todavía no se han implantado en absoluto, de lo que deriva que ciertos residuos sean transportados a otras regiones europeas para su tratamiento y eliminación, lo que genera gastos que de otra forma podrían ser invertidos en la construcción de las instalaciones requeridas. Lo mismo sucede, también, en el caso de instalaciones existentes, las cuales no son suficientes para cubrir las necesidades de generación de residuos en España.

Por los impactos que pueda tener la gestión insostenible de residuos en el cambio climático y nuestro medio, es importante invertir e incentivar la aplicación de las mejores técnicas disponibles en las infraestructuras recortando así los valores de emisión de GEI (gases de efecto invernadero) a la atmosfera que permitan descontaminar nuestros recursos naturales (suelo, aguas y aire).

En cuanto al modelo, público o privado, de gestión de los residuos, la opción por el mismo no depende en la práctica, según se extrae de estudios empíricos, de criterios ideológicos, sino de una mejora efectiva de la eficiencia en el servicio. En el ámbito de los residuos, las Administraciones municipales buscan la privatización para disminuir las aportaciones presupuestarias al pago del servicio y un mejor servicio para los ciudadanos. Aunque esté muy difundida la idea de la capacidad del sector privado para generar una mayor eficiencia en su estructura de costes, las conclusiones de expertos economistas coinciden en que no existe una relación significativa entre la forma de producción y los costes del servicio. Estudios recientes aclaran que las mejoras en la eficiencia no provienen de la estructura del sector privado —pues la estructura del sector público posee el mismo potencial—, sino del proceso de competencia que se genera al externalizar el servicio.