ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS LEGISLACIONES COMUNITARIA, DEL ESTADO Y CATALANA EN MATERIA DE RESIDUOS

Francesc Pau i Vall Letrado del Parlamento de Cataluña y profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Barcelona

Introducción

Estas páginas son el guión de una conferencia* dirigida a un público procedente en general de las escalas directiva y técnica de empresas de residuos industriales, y por tanto, no especializado en temas jurídicos, por lo que el trabajo tiene, en algunos aspectos, un buscado carácter elemental. A pesar de ello, puede ser de utilidad la relación detallada que se hace de la legislación positiva más importante en materia de residuos, tanto en el ámbito del Estado como en el ámbito de Cataluña. Asimismo, se efectúa un breve comentario de cada una de las normas jurídicas positivas. Por otra parte, el trabajo contiene también la relación de las directivas comunitarias relativas a esta materia y un comentario sobre las dos más importantes, que son las que informan los aspectos esenciales tanto de la legislación estatal como catalana.

Objeto de la intervención

El objeto de esta breve intervención es el estudio comparativo entre las legislaciones comunitarias, del Estado y catalana en materia de resíduos industriales. Se trata de buscar los rasgos esenciales de las tres legislaciones con objeto de ver en qué son coincidentes y en qué se diferencian.

Legislación comunitaria

La legislación comunitaria en este ámbito está constituida fundamentalmente por una serie de directivas y de decisiones. Las directivas son unas normas jurídicas que imponen una obligación de resultado. Los estados miembros deben dictar la legislación correspondiente para alcanzar los resultados que prevén las directivas en un plazo determinado. Las decisiones, en la terminología de los tratados CEE y CEEA, son actos jurídicos vinculantes en todos sus elementos y están destinadas a uno o más Estados miembros o a una o más personas físicas o jurídicas.

Antes de hablar propiamente de las directivas y de las decisiones es preciso dejar constancia de un hecho importante: la aprobación del Acta Única Europea, que ha

^{*} Pronunciada en Tarragona el 27 de septiembre de 1988 en el Seminiatio sobre Residuos Industriales, organizado por la Universidad Técnica de verano de Cataluña.

supuesto la legitimación de las comunidades, al más alto rango normativo, el de los tratados, para intervenir en materia de medio ambiente. La aprobación del Acta Única Europea ha supuesto añadir al Tratado CEE los artículos 130 R, 130 S y 130 T. Antes de su aprobación, las actuaciones de la CEE en materia de medio ambiente no tenían un apoyo normativo a nivel de los tratados constitutivos. Por ejemplo, la más importante de las directivas comunitarias en materia de residuos, de la que después hablaremos, que es del año 1975, fue dictada con el pretexto legal de acercar las legislaciones entre los estados miembros y no porque la Comunidad Europea tuviese competencias en materia de medio ambiente.

La legislación comunitaria se compone, como hemos dicho, de una serie de directivas y decisiones. Hay directivas que tienen un alcance amplio, dado que contemplan con carácter general el tratamiento de residuos o el tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos, mientras que otras tienen un objeto mucho más concreto ya que contemplan específicamente los residuos de determinados productos.

La Directiva 75/442/CEE es aplicable a todos los residuos. Se trata de una directiva marco que establece los grandes aspectos en materia de gestión de residuos. Esta directiva define el concepto de residuo y lo que debe entenderse por gestión de residuos (art. 1). Por otro lado delimita su ámbito de aplicación y excluye determinados tipos de residuos (art. 2). Ordena esta directiva a los estados que deben promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos y establece el principio de su reutilización (art. 3). La gestión debe hacerse sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio (art. 4). Ordena también a los Estados que designen a una autoridad encargada de la planificación, ordenación, autorización y supervisión de las operaciones de gestión de residuos (art. 5). Establece que los poseedores de residuos deben eliminarlos por sí mismos o mediante un tercero debidamente autorizado (art. 7). Los gestores de residuos necesitan autorización administrativa previa y deben someterse a controles periódicos por parte de la autoridad competente (arts. 8, 9 y 10). Asimismo, la directiva sienta el principio comunitario de que «quien contamina, paga», estableciendo que es responsable el poseedor y/o el productor del residuo.

La segunda de las directivas dignas de señalar es la 78/319/CEE sobre residuos tóxicos y peligrosos. Esta directiva recoge los mismos principios que contiene la directiva que acabamos de detallar y prevé adicionalmente la separación e identificación de los residuos tóxicos y peligrosos del resto (art. 7); la exigencia de autorización específica para instalaciones o establecimientos para almacenar, tratar o depositar este tipo de residuos (art. 9); ordena el establecimiento de programas para su gestión (art. 12); y, en general, una mayor supervisión de la Administración en la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos estableciendo, por ejemplo, que toda instalación o establecimiento que produzca, almacene o elimine este tipo de residuos debe estar sometida al control y vigilancia de la autoridad competente (art. 15).

Además de estas dos directivas de carácter general, hay también una serie de directivas que tratan específicamente de la gestión de determinados residuos. Así: la Directiva 75/439/CEE sobre aceites usados, la Directiva 76/403/CEE sobre policlorobifenilos y policloroterfenilos, y entre otras la Directiva 78/1976/CEE sobre residuos de dióxido de titanio.

Regulación constitucional y estatutaria de la distribución de competencias en materia de medio ambiente

Como es sabido, el modelo de Estado que establece la Constitución de 1978 es el que la doctrina denomina Estado regional o autonómico. Al Estado le corresponde ejercer competencias sobre unas materias (art. 149 CE), mientras que las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sobre otras materias (art. 148 CE). Hay, no obstante lo que acabamos de decir, muchas materias en las que pueden ejercer competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a la materia «medio ambiente», la Constitución se refiere en el artículo 149.1.23 y el Estatuto de Autonomía de Cataluña en el artículo 10.1.6:

Artículo 149 de la Constitución Española:

- «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
- »23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección...»

Artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

- «1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que esa legislación establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

 (...)
- »6. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección.»

De estos artículos se desprende que el Estado tiene la competencia para dictar la legislación básica mientras que corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y reglamentario, en el marco de la legislación básica del Estado, así como la ejecución.

Legislación en el ámbito del Estado

La legislación del Estado se compone sustancialmente de las siguientes normas jurídicas:

Artículo 45 de la Constitución Española:

 (\ldots)

- «2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
- »3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

Este artículo nos señala que todos los poderes públicos deben velar por la defensa y restauración del medio ambiente y establece, además de las sanciones penales o, en su

caso, administrativas, la obligación que quien dañe el medio ambiente debe repararlo.

La Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos es la primera del Estado que contempla de manera global todos los residuos, y también, aunque tangencialmente, los residuos industriales (art. 2.f), en su ámbito de aplicación. Se trata de una Ley que obliga a los Ayuntamientos a hacerse cargo de los residuos, por lo que les traspasa la responsabilidad, quedando exento el productor o poseedor privado de los residuos (art. 2.2). La Ley prevé que si se trata de residuos industriales el ayuntamiento puede obligar al productor o poseedor a construir un vertedero propio (art. 4.3). Se trata de una ley que pretende evitar la degradación del medio ambiente haciendo, en buena parte, responsables a los ayuntamientos puesto que deben hacerse cargo de los residuos.

La entrada de España en las Comunidades Europeas ha hecho necesaria la adecuación de la legislación estatal a la normativa comunitaria. La técnica utilizada ha sido la del Decreto Legislativo, procedimiento según el cual las Cortes Generales aprueban una ley de bases que faculta al Gobierno para dictar un decreto legislativo, que tiene el mismo rango normativo que la ley. El Decreto Legislativo debe moverse dentro de las bases o el marco que establece la Ley de delegación. En este sentido las Cortes Generales aprobaron la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas. Con este apoyo legislativo el Gobierno del Estado aprobó el Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, de adecuación de la Ley 42/1975, de residuos, a la normativa comunitaria, que se limita a redefinir algunos conceptos como el de residuo, gestión, tratamiento, etc., y a establecer que la Administración central debe elaborar un plan nacional de gestión de residuos, del que todavía no se ha hecho ni el proyecto. Nada se dice sobre la autoridad encargada de la planificación, organización, autorización y supervisión de las operaciones de gestión de residuos que prevé el artículo 5 de la Directiva 75/442/CEE. También la Ley vigente parece desviar la responsabilidad del productor o poseedor de los residuos hacia el Ayuntamiento, ya que éste sigue siendo quien debe hacerse cargo de los residuos. Ni la Ley 42/1975 ni el decreto legislativo que la modifica han tenido hasta ahora desarrollo reglamentario.

La regulación de los residuos tóxicos y peligrosos es hecha por la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos. La Ley recoge los principios de la Directiva comunitaria 78/319/CEE sobre estos residuos, que antes se han detallado, y ha sido muy recientemente desarrollada por su Reglamento, el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio. Ni la Ley, ni el Reglamento crean la autoridad encargada de la planificación, organización, autorización y supervisión de la gestión de este tipo de residuos que exige el artículo 6 de dicha Directiva, dado que al Estado únicamente le corresponde la legislación básica en materia de medio ambiente ya que la legislación de desarrollo y la ejecución pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, siempre que esta materia haya sido asumida en el respectivo Estatuto de Autonomía. Es preciso remarcar que tanto la Ley como algunos preceptos del Reglamento tienen el carácter de básicos, por lo cual la legislación de las Comunidades Autónomas deberá adaptarse, en su caso, a esta normativa básica, y no podrá contradecirla.

Legislación en el ámbito de Cataluña

Por su parte, la legislación catalana tiene una ley específica destinada a la gestión de los residuos industriales: la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales. A diferencia de la legislación estatal y comunitaria, que tienen normas jurídicas para los residuos en general y para los residuos tóxicos y peligrosos, el legislador catalán ha preferido tratar en una sola ley todo lo que se refiere a los residuos industriales, sean o no tóxicos o peligrosos.

El hecho de el que Estado español esté constituido por diversas Comunidades Autónomas implica, como es sabido, que haya distintos centros con potestad legislativa. Por tanto, la entrada del Estado español en la Comunidad Económica Europea ha hecho necesaria la adaptación no sólo de la normativa del Estado sino también de la normativa de las diversas Comunidades Autónomas, entre ellas Cataluña, a la de la Comunidad Europea. En este sentido el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de bases de delegación en el Gobierno para la adecuación de las leyes de Cataluña al derecho de las Comunidades Europeas, de 4 de marzo de 1986, que facultó al Gobierno de Cataluña, al Consejo Ejecutivo de la Generalidad, para que dictase diversos decretos legislativos. Por lo que respecta al tema que nos ocupa, se dictó el Decreto Legislativo 2/1986, de 4 de agosto, de adecuación de la Ley 6/1983 a la Normativa Comunitaria. Posteriormente, el propio Parlamento aprobó la Ley 15/1987, de 9 de julio, que modifica los apartados 1 y 2 del artículo 12 de la citada Ley 6/1983.

Es preciso destacar que la disposición adicional del Decreto Legislativo mencionado ha sido impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional. La representación del Estado basa el motivo de la impugnación esencialmente, en entender que la Generalidad invade las competencias exclusivas que tiene el Estado en materia de relaciones internacionales. La aplicación de esta disposición adicional está suspendida hasta que el Tribunal Constitucional disponga en otro sentido.

Entendermos que la legislación catalana se adecúa tanto a la normativa comunitaria (las dos directivas citadas), como a las bases de la legislación estatal. La legislación catalana tiene dos finalidades: proteger el medio ambiente y aprovechar los recursos. La Ley catalana indica cuál es su ámbito de aplicación, dentro del cual quedan incluidos los residuos tóxicos y peligrosos, aunque el legislador catalán utiliza la denominación de «residuo industrial especial» para todos aquellos residuos, industriales o comerciales, que por sus características tóxicas o peligrosas requieran un tratamiento específico (art. 3).

De conformidad con las competencias de ejecución que el artículo 10 del Estatuto otorga a la Generalidad, el artículo 2 de la Ley prevé que corresponde a la Generalidad, sin perjuicio de las competencias que sobre residuos corresponden a los entes locales, fomentar las actividades de aprovechamiento o eliminación de residuos industriales y asegurar que estas actividades no perjudiquen al medio ambiente y velen por el reciclaje de residuos.

Los objetivos de la Ley están previstos en el artículo 2.3 y son los siguientes: evitar el abandono incontrolado de residuos industriales, promover el desarrollo de las infraestructuras físicas y de gestión necesarias, fomentar el reciclaje de residuos, prevenir las dificultades de eliminación de determinados residuos e informar sobre la utilización de tecnología para disminuir los residuos.

El artículo 2 bis, introducido por el Decreto Legislativo a que hemos hecho refe-

rencia, parte del principio del Derecho comunitario de que «quien contamina, paga», y prevé que el coste de las operaciones de eliminación es a cargo de los productores o poseedores. Siempre hay alguien que tiene la responsabilidad de los residuos, que deben ser eliminados o, en su caso, reciclados. Hay siempre responsabilidad del productor, del poseedor o del cesionario.

La Ley crea la Junta de Residuos como organismo adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas para la gestión de los residuos industriales en el ámbito de Cataluña y detalla el contenido de las autorizaciones administrativas para la supervisión de la gestión de los residuos industriales (arts. 6 bis y 9.2).

La legislación catalana crea el Registro de residuos industriales especiales para las empresas que los produzcan o posean; un Registro de transportistas en el que deben estar inscritos todos aquellos que efectúen operaciones de recogida o transporte; establece que en cada una de las operaciones de recogida o transporte debe haber una Hoja de seguimiento en la que consten el origen, la cantidad, la peligrosidad, el destino y el destinatario del residuo (debe enviarse una copia de esta Hoja al ayuntamiento); introduce la autorización de la Junta de Residuos para operaciones de eliminación o aprovechamiento de residuos industriales especiales y se establece la obligación de los poseedores de residuos de facilitar información a la Administración.

El artículo 13 bis, que introduce el Decreto Legislativo, faculta ampliamente a la Administración en los casos de emergencia o de grave peligro para la salud humana o para el medio ambiente.

La Ley establece finalmente un capítulo de sanciones y recursos, después de detallar una serie de infracciones administrativas y de hacer una escala del importe de las multas y de la autoridad que, según el importe, puede imponerlas. También recoge en el artículo 15.2 la prescripción constitucional de restaurar la realidad física alterada o transformada y de indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados.

La citada Ley 6/1983, con las modificaciones incorporadas por el Decreto Legislativo 2/1986 y por la Ley 15/1987, ha sido desarrollada básicamente por los siguientes Reglamentos: el Decreto 142/1984, de desarrollo parcial de la Ley 6/1983; la Orden de 17 de octubre de 1984 sobre clasificación de residuos industriales; la Orden de 17 de octubre de 1984 sobre normas técnicas para vertederos controlados de residuos industriales y la Orden de 17 de octubre de 1984 sobre el contenido de los modelos de documentos y procedimientos a utilizar para tramitaciones de la Ley 6/1983.

Por lo que respecta al ordenamiento jurídico positivo catalán, queda constituido, aparte de la legislación catalana, por la normativa estatal, con carácter supletorio. Siempre que no haya una norma propia de Cataluña se aplica el derecho del Estado. Así por ejemplo, en materia de residuos no comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley catalana deberá aplicarse la normativa estatal.

Consideraciones finales

En definitiva, las pautas de la legislación tanto estatal como catalana nos las da la legislación comunitaria, que parte del principio de la reutilización de los residuos, en aquello que sea posible, y, en otro caso de su eliminación sin poner en peligro ni la vida ni la salud de las personas, ni el medio ambiente. Por ello las directivas ordenan crear una autoridad administrativa que planifique, ordene, autorice y supervise la

gestión de los residuos a fin de asegurar los objetivos marcados. En cuanto al Gobierno central, esta autoridad no ha sido creada dada la configuración autonómica del Estado. Por lo que respecta a Cataluña, se ha creado la Junta de Residuos, que es el organismo competente en materia de residuos.

Se establece el principio de que «quien contamina, paga» y que el responsable del residuo es el poseedor y/o el productor. Los que generen o, en su caso, los poseedores de residuos deben eliminarlos según los procedimientos legalmente establecidos.

| • | | | |
|---|--|--|--|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |