

La nueva legislación básica sobre residuos

Pedro POVEDA GÓMEZ

RESUMEN

En los últimos tres años se ha producido una completa modificación del régimen jurídico básico aplicable a los residuos en España, como consecuencia de una intensa tarea de revisión normativa mediante la que se han incorporado a nuestro ordenamiento interno los más importantes principios inspiradores de la moderna política comunitaria sobre residuos como son la primacía de las políticas de corte preventivo, el fomento de la reutilización y de las técnicas de gestión que permitan un mejor aprovechamiento de los residuos o la consideración de la eliminación en vertedero como un método excepcional y al que sólo habrá que recurrir cuando no sea posible aplicar alguno de los anteriores.

En este trabajo se analiza el contenido general de las dos Leyes básicas en las que se encuentra regulado este nuevo régimen jurídico: la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

PALABRAS CLAVE: Residuos. Prevención. Reciclado. Valorización. Suelos contaminados. Envases.

SUMMARY

In the last three years, it has been produced a complete modification of the basic juridical system, applicable to the wastes in Spain, as a consequence of an intensive work of normative revision through which have been incorporated to our system the most inspiring and important principles of modern com-

munity politics about wastes such as the primacy of the preventive character politics, the fomentation of the reusing and the management techniques that would allow a better use of the wastes or the consideration of elimination in a rubbish dump as an exceptional method to which we would only appeal when it was not possible to apply any of the former.

In this work it has been analysed the general content of the two basic Laws in which this new juridical system has been regulated: 11/1997 Law, 20th of April , about containers and wastes & packaging and 10/1998 Law,21st of April about wastes.

KEY WORDS: Wastes. Prevention. Recycling. Valuation. Contaminated sites. Packaging. Containers.

RÉSUMÉ

Dans les trois dernières années, le régime juridique applicable aux déchets en Espagne a été complètement modifié à conséquence d'un intense travail de révision normative où on a incorporé les plus importants principes qui inspirent la politique moderne communautaire. Il s'agit de principes comme la primauté des politiques préventives, le développement de la réutilisation et des techniques de gestion permettant une meilleure exploitation des déchets, ou la considération de l'élimination dans les décharges comme une méthode exceptionnelle, laquelle uniquement sera utilisée dans le cas où on ne pourra pas appliquer une autre méthode.

Dans ce travail on analyse le contenu générale des deux Lois essentielles où le nouveau régime juridique est réglementé: la Loi 11/1997, du 24 avril, d'emballages et déchets d'emballages et la Loi 10/1998, du 21 avril, de déchets.

MOTS CLES: Déchets. Prévention. Recyclage. Valorisation. Sols pollués. Emballages.

1. LA POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE RESIDUOS HASTA EL AÑO 2000

A comienzos de los años 90 se produce en el seno de la Comunidad Europea un importante cambio de orientación en el diseño de las políticas comunitarias sobre residuos, en gran medida como consecuencia de los intensos debates que se habían venido desarrollando sobre esta materia en el

seno de diversas organizaciones de ámbito internacional, fundamentalmente en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las conclusiones de estos debates se acabaron materializando en la Estrategia Comunitaria sobre Residuos¹, documento programático en el que se reflejaron las líneas maestras de lo que debería ser la moderna política comunitaria sobre residuos hasta el año 2000 y que, como es obvio, obligaba a revisar la normativa sobre residuos de la Comunidad que estaba vigente hasta esos momentos. Según la Estrategia, la política comunitaria sobre residuos tendría que estar basada en los siguientes parámetros generales:

- Se establece una jerarquía de opciones en la gestión de residuos en la que aparecen, en primer lugar, las medidas preventivas².
- No obstante, es evidente que las sociedades avanzadas no pueden existir sin generar un mínimo de residuos por lo que, una vez producidos, deben gestionarse causando el mínimo efecto ambiental y mediante métodos que permitan obtener de ellos algún tipo de aprovechamiento (o valorización).

Ahora bien, los distintos procedimientos de valorización de los residuos también permiten una clasificación entre ellos, atendiendo a su mejor idoneidad desde el punto de vista ambiental. Así, se deberá dar prioridad, por este orden, al reciclado (utilizar los residuos en un nuevo proceso productivo de tal forma que se vuelven a convertir en un producto igual al similar, teniendo en cuenta³) y, en segundo lugar, a la valorización energética⁴:

- Como figura intermedia, y aunque no se trate en esencia de una actividad de gestión de residuos, la Comunidad ha colocado a la reutilización como un método productivo y de comercialización que contribuye a la reducción de la cantidad de los residuos generados si bien, hasta tanto en cuanto no se avance en los estudios de análisis de ciclo de

¹ Aprobada mediante Resolución del Consejo 90/C 122/02, de 7 de mayo de 1990 (DOCE C 122, de 18-5-1990).

² La prevención (o reducción) debe ser entendida en un doble sentido: cuantitativo (reducción de la cantidad/peso de los residuos generados) y cualitativo (reducción de los componentes tóxicos que forman parte de los residuos) de tal forma que en uno u otro caso se reduce la incidencia ambiental de los residuos.

³ Se incluyen en este concepto el compostaje y la biometanización.

⁴ Incineración de los residuos y aprovechamiento del proceso de combustión, bien transformando en energía la potencia calorífica generada durante el proceso de combustión o, simplemente, utilizando los residuos como combustible (en un horno de cementera, por ejemplo) sustituyendo a los combustibles fósiles, mucho más contaminantes.

vida y ecobalances y los estudios técnicos realizados al efecto no permitan extraer nuevas conclusiones, debe colocarse al mismo nivel del reciclado.

- La conclusión lógica (y, por otro lado, necesaria) de las anteriores aseveraciones no puede ser otra que considerar la eliminación en vertedero como un método de gestión absolutamente excepcional y al que únicamente habrá que recurrir cuando no pueden aplicarse métodos de valorización. No obstante, a pesar de éste carácter excepcional (o tal vez, precisamente por ello) las operaciones de eliminación se deben llevar a cabo bajo rigurosas exigencias ambientales y se destaca la prioridad, a corto y medio plazo, de garantizar una infraestructura adecuada para la eliminación final de residuos.
- Simultáneamente, deben de reducirse al mínimo los trasladados de residuos en la medida en que son, en sí mismos, un foco potencial de contaminación y deben por ello ajustarse a los principios de proximidad y autosuficiencia⁵.

La anterior Estrategia Comunitaria de Residuos ha sido revisada mediante la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997⁶, que hace, entre otras, las siguientes consideraciones nuevas en relación con la de 1990:

- Estima que, con arreglo a los principios de «quien contamina paga» y de «responsabilidad compartida», todos los agentes económicos, incluidos los fabricantes, importadores, distribuidores y consumidores, deben cargar con su parte específica de responsabilidad en lo que se refiere a la prevención, aprovechamiento y eliminación de los residuos.
- Considera que las implicaciones de la gestión de residuos de un producto deberían ser tenidas en cuenta a partir de la fase de concepción del mismo y que, en este sentido, el fabricante de un producto, a través de su diseño, contenido y elaboración, tiene un papel y una responsabilidad estratégicos en relación con la gestión del residuo que posteriormente se genere.
- Invita a la Comisión Europea a que fomente y a los Estados miembros y a los agentes económicos a que establezcan y persigan objetivos cuantitativos de carácter indicativo para reducir significativamente la

⁵ En este sentido, téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 25-6-1998 (asunto C-203/96) en la que se establece que estos principio sólo son aplicables cuando el destino de los residuos trasladados sea la eliminación (tal como, por otra parte, ha quedado correctamente regulado en el artículo 16.1 de la Ley 10/1998).

⁶ DOCE C n.º 71, DE 11-3-1997.

cantidad de residuos que se produzcan e incrementar los niveles de reutilización, reciclado y valorización⁷.

- Insta a la Comisión Europea a que promueva el desarrollo y aplicación de análisis de ciclos de vida y auditorías ambientales de los productos que con el uso se transforman en residuos y a que, junto con los Estados miembros, fomenten sistemas para su devolución, recogida y aprovechamiento.

Por último, en el estudio que estamos realizando de la evolución de la política de residuos de la Unión Europea, no podemos dejar de señalar que las conclusiones de la Estrategia comunitaria que anteriormente hemos analizado, están presentes en el V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible⁸, documento programático en el que se plasman los proyectos de actuación de la Unión Europea desde el año 1993 al año 2000⁹ y en el que se dedica una atención especial a la problemática ambiental de los residuos y se plantean las soluciones al efecto.

Como es obvio, los nuevos principios reguladores de la política comunitaria de residuos contenidos en la Estrategia comunitaria y en el V Programa de acción, obligaban a revisar la normativa comunitaria sobre residuos vigente en los momentos en que fueron elaborados y en este sentido, las instituciones comunitarias se entregaron a esta tarea de revisión normativa con tal intensidad que antes de que hubiera transcurrido un año desde la publicación de la Estrategia comunitaria sobre residuos quedó definitivamente aprobada la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo¹⁰, que vino a sustituir la vieja directiva de 1975¹¹ y que ya recogió los nuevos principios comunitarios de actuación en materia de residuos¹².

⁷ Obsérvense las cautelas con las que la Comunidad Europea aborda el espinoso asunto del establecimiento de objetivos cuantificados de reducción de los residuos. A pesar de todo, más adelante veremos cómo en la Ley de Envases y Residuos de Envases se ha establecido un objetivo concreto de reducción del peso de los residuos de envases generados del 10 %.

⁸ Aprobado mediante Resolución 93/C 138/91, del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993. DOCE C138, de 17-5-93.

⁹ Con una revisión prevista para el final de 1995 que, finalmente, se ha producido mediante la Decisión 217/98, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998. (DOCE L N° 275, DE 10-10-1998)

¹⁰ DOCE L nº 78, de 26 de marzo.

¹¹ Directiva 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio, relativa a los residuos. DOCE L nº 194, de 25-7-1975.

¹² La Directiva 91/156/CEE es conocida como «Directiva marco» sobre residuos precisamente por contener las reglas generales que serán de aplicación a todo tipo de residuos (con independencia de que tengan o no la consideración de peligrosos); reglas generales que posteriormente serían completadas con Directivas específicas que regularían aspectos muy concretos aplicables a determinados residuos.

2. LA NUEVA LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE RESIDUOS: LEY 10/1998, DE 21 DE ABRIL, DE RESIDUOS. ASPECTOS ESENCIALES DE SU CONTENIDO

El régimen jurídico básico aplicable a los residuos en España está recogido en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, mediante la que se incorpora a nuestro ordenamiento interno la Directiva 91/156/CEE y que ya es importante en sí misma por el mero hecho de reunir en un sólo texto legal toda la normativa básica aplicable en nuestro país a los residuos, de tal forma que actúa como «norma marco» sobre residuos en línea con la Directiva comunitaria que incorpora.

En cuanto a los objetivos generales que se pretende conseguir con la nueva Ley de Residuos, el principal de todos ellos es la prevención en la producción de residuos y se considera, por tanto, que deben reducirse tanto la cantidad como la toxicidad de los residuos destinados al vertido, para lo que deben fomentarse los procesos de tratamiento previo.

Sobre las anteriores consideraciones, la nueva Ley de Residuos se enmarca, además, en las premisas generales que ya están presentes en la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) pues sus postulados globales sobre prevención, control integrado de la contaminación y recurso a las tecnologías menos contaminantes, se tienen presentes en innumerables preceptos de esta Ley, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

Y, sin más preámbulos, tras esta breve introducción podemos entrar ya a realizar un análisis más o menos detallado de la nueva Ley de Residuos, de cuyo contenido podemos resaltar como aspectos más relevantes los siguientes¹³:

Ámbito de aplicación: Una vez aprobada, la nueva norma se aplica a todo tipo de residuos, incluidos los peligrosos, con la única excepción de las emisiones a la atmósfera, los residuos radiactivos y las aguas residuales, que en todos los casos cuentan ya con legislación propia que garantiza un nivel de protección ambiental similar al que se contempla en la Ley de Residuos.

Igualmente, copiando casi literalmente la terminología empleada en el artículo 4.3 del Código Civil, la Ley de Residuos establece de forma expresa

¹³ Para un análisis detallado de la nueva Ley de Residuos pueden consultarse las siguientes obras: POVEDA GÓMEZ, Pedro. «Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos». Ed. Comares. Granada, 1998. POVEDA GÓMEZ, Pedro, FONTANET SAYÁN, Luis. «Gestión de residuos urbanos. Manual técnico y de régimen jurídico». Ed. Ex-Libris. Madrid, 1999.

que será de aplicación supletoria a determinados residuos¹⁴, en aquellos aspectos regulados en su normativa específica, lo que va a significar un mayor grado de control ambiental sobre la forma en que se llevará a cabo la producción y gestión de estos residuos.

Sobre las anteriores prescripciones de carácter general, la norma completa lo que será el marco general por el que se regularán los residuos incluidos en su ámbito de aplicación con una habilitación al Gobierno para que pueda establecer en vía reglamentaria normas particulares de carácter básico sobre los diferentes tipos de residuos, sin perjuicio, como es obvio, de las competencias de las Comunidades Autónomas.

La principal consecuencia de la anterior regulación es que las dos Leyes que hasta el momento venían regulando el régimen jurídico de los residuos en nuestro país con carácter básico (Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos¹⁵ y Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos¹⁶) quedan derogadas a la entrada en vigor de la nueva Ley. No obstante, únicamente hay que hablar de una derogación en sentido estricto de la Ley 42/1975, ya que la Ley 20/1986, si bien es derogada formalmente, prácticamente todos sus postulados vuelven a estar presentes en la nueva Ley de Residuos, bien en las normas de carácter general o bien en el Capítulo específico sobre producción y gestión de residuos peligrosos (Capítulo IV del Título III de la Ley)¹⁷.

Concepto de residuo: En lo referente a la configuración del concepto de residuo, y de acuerdo con la regulación de la Directiva que se incorpora, se traslada a nuestro ordenamiento interno el sistema de «lista», de tal forma que serán residuos todas aquellas sustancias u objetos de los que se desprenda su poseedor o tenga la intención u obligación de desprendérse, con la particularidad de que tendrán dicha consideración, «en todo caso», los incluidos en el Catálogo Europeo de Residuos (CER) aprobado por la Comisión Europea, mediante Decisión de la Comisión de 20-12-1993 y publicado en el BOE mediante Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de 17-11-1998¹⁸.

¹⁴ En concreto, a los residuos mineros, a los agrícolas y ganaderos y a los de explosivos.

¹⁵ BOE nº 280, de 21-11-1975. Fue adaptada al Derecho comunitario mediante el Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio (BOE nº 149, de 23 de junio).

¹⁶ BOE nº 120, de 20-5-1986.

¹⁷ Hasta tal punto el anterior régimen jurídico de los residuos peligrosos es compatible con la nueva Ley de Residuos que el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986 (aprobado mediante Real Decreto 833/1988) sigue vigente (a excepción de los artículos 50, 51 y 56, referidos al régimen sancionador) en la medida en que no se oponga a lo establecido en la Ley de Residuos (y, aunque no se haga mención expresa a ello, se sobrentiende que hasta tanto en cuanto se aprueba la correspondiente norma de desarrollo referida a los residuos peligrosos).

¹⁸ BOE n.º 7, DE 8-1-1999.

Igualmente, se abandona la tradicional definición de «Residuos sólidos urbanos» por la más técnica de «Residuos Urbanos o municipales» y se adecua la propia definición de «residuos peligrosos» (tampoco ya «residuos tóxicos y peligrosos») a las previsiones contenidas en la Directiva sobre residuos peligrosos, que ya había sido previamente incorporada a nuestro Ordenamiento interno tras las modificaciones efectuadas en el Reglamento de desarrollo de la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos mediante el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio¹⁹.

Delimitación de las competencias entre las distintas administraciones públicas²⁰: La nueva Ley acomete de una vez por todas la espinosa cuestión de regular de forma nítida la distribución territorial de las competencias sobre residuos entre las tres Administraciones Públicas implicadas, de acuerdo con las previsiones Constitucionales.

Esta regulación aporta un importante grado de claridad en la materia, pues no podemos olvidar que las competencias sobre residuos estaban reguladas hasta ahora de una forma algo confusa, especialmente si nos atenemos a la forma en que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ha venido contemplando hasta este momento las competencias y servicios prestados por los Entes Locales en relación con los residuos urbanos.

En concreto, el Estado, además de aprobar la legislación básica sobre residuos elaborará los distintos planes nacionales sobre residuos, que serán el resultado de la integración de los respectivos planes autonómicos tras las oportunas tareas de coordinación llevadas a cabo en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Igualmente, corresponderá a la Administración General del Estado la competencia de autorizar los traslados de residuos desde o hacia países terceros no miembros de la Unión europea, sin perjuicio de las actuaciones que sea preciso realizar cuando España sea país de tránsito en los traslados de residuos hasta otros Estados a través de nuestro territorio.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, como detentadoras de la competencia para dictar normas adicionales de protección y de desarrollo de la legislación básica y, en general, de todas las referidas a la gestión ambiental, van a ser las Administraciones Públicas que desplegarán el ma-

¹⁹ Con la peculiaridad de que estas dos últimas normas de rango reglamentario permanecerán, como hemos dicho, vigentes hasta que se apruebe un nuevo Reglamento sobre residuos peligrosos

²⁰ Para un análisis más detallado de la distribución de competencias en materia de medio ambiente, véase el siguiente artículo, del mismo autor: POVEDA GÓMEZ, Pedro. «El régimen de distribución de las competencias ambientales entre las distintas Administraciones Públicas. Análisis legal y jurisprudencial». *Gaceta jurídica de la naturaleza y el medio ambiente*. N.º 14. primer trimestre de 1997.

yor abanico de competencias en materia de residuos, entre las que destacan, además de la elaboración de los planes autonómicos de residuos, las de autorizar las operaciones de valorización y eliminación y, en su caso, las de producción de residuos así como otros mecanismos de intervención administrativa para el resto de operaciones de gestión distintas de los anteriores.

Finalmente, los Entes locales son, posiblemente, las Administraciones Públicas a las que la actual Ley más va a afectar en relación con las competencias y servicios que la legislación vigente les otorga en materia de residuos. Así, serán competentes para realizar cualquier operación de gestión de residuos urbanos, si bien se impone a los municipios la exigencia de prestar los servicios obligatorios de recogida, transporte y, al menos, eliminación de los residuos urbanos.

Asimismo, la norma obliga a los municipios de más de cinco mil habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos antes del año 2001, si bien en materia de residuos de envases se aplicará la legislación específica²¹. Por último, se concede directamente la competencia sancionadora a los Alcaldes en el supuesto de abandono incontrolado de residuos urbanos, conducta tipificada como infracción grave.

La planificación en materia de residuos. Como ya hemos tenido ocasión de comentar, la normativa comunitaria obliga a los Estados miembros a formular planes nacionales de residuos, cuyo contenido mínimo está recogido en la Directiva «marco».

La Ley 10/1998 regula esta materia en su artículo 5, a tenor del cual, la Administración General del Estado²², mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes nacionales de residuos, en los que se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos; los medios de financiación y el procedimiento de revisión²³.

²¹ En concreto, y tal como veremos, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases cuyo Reglamento ha sido también aprobado mediante el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

²² De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.1, los planes nacionales serán aprobados por el Consejo de Ministros, previa deliberación de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y en su elaboración deberá incluirse un trámite de información pública.

²³ En estos momentos están vigentes tres planes nacionales sobre residuos: el de residuos peligrosos y el de recuperación de suelos contaminados (aprobados mediante sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de 17-2-1995, de acuerdo con la legislación aplicable con anterioridad a la Ley de Residuos, pero plenamente conformes con la misma) y el Plan Nacional de residuos urbanos, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7-1-2000, ya siguiendo las previsiones de la Ley 10/1998.

Los planes nacionales serán revisados cada cuatro años y podrán articularse mediante convenios de colaboración suscritos, en su caso, entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Por su parte, los planes autonómicos de residuos contendrán las anteriores determinaciones referidas a los planes nacionales, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

Finalmente, la Ley 10/1998 permite —por primera vez en nuestro Ordenamiento jurídico— que las Entidades Locales puedan elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas.

Obligaciones por la puesta en el mercado de productos generadores de residuos. En el Título II de la Ley de Residuos se incorpora a nuestro ordenamiento interno uno de los más importantes principios de la moderna política comunitaria sobre residuos, como es el de responsabilidad del productor, si bien se realiza un doble enfoque de la aplicación de este principio:

a) *Obligaciones por la puesta en el mercado de productos que, tras su uso, se convierten en residuos que no tienen la consideración de peligrosos:* De acuerdo con el principio de responsabilidad del productor, la norma no se limita a imponer obligaciones a quienes generan residuos sino que se anticipa en el tiempo y permite que puedan imponerse también estas obligaciones a los responsables de la puesta en el mercado de productos que, con su uso, se conviertan en residuos, con la finalidad de que estos residuos, una vez generados, puedan gestionarse de una forma ambientalmente correcta²⁴.

b) *Obligaciones por la puesta en el mercado de productos que tras su uso se convierten en residuos que tienen la consideración de peligrosos:* La Ley 10/1998 mantiene en este sentido la regulación que ya estaba prevista en el artículo 4 de la derogada Ley 20/1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos, de tal forma que la instalación de industrias o actividades generadoras o importadoras de productos de cuyo uso pudieran derivarse residuos peligrosos, requerirá autorización del órgano ambiental de la correspondiente Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las demás licencias o autorizaciones que sean exigibles²⁵.

²⁴ Igualmente, se permite que estas obligaciones puedan cumplirse mediante mecanismos de corte convencional como son los acuerdos voluntarios y los convenios de colaboración, siguiendo otro principio esencial de la política comunitaria sobre residuos como es el de responsabilidad compartida.

²⁵ Esta autorización sólo se concederá cuando se disponga de un método adecuado de valorización o eliminación.

Régimen jurídico de la producción, posesión y gestión de residuos.

Normas comunes. a) *Producción²⁶ y posesión de residuos:* Una de las más importantes novedades de la Ley de Residuos viene constituida por el hecho de someter a autorización por el órgano ambiental de las Comunidades Autónomas la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de residuos que, a pesar de no ser peligrosos, figuren en una lista que aprobará el Gobierno debido a las excepcionales dificultades que pudiera plantear la correcta gestión ambiental de dichos residuos.

Otra novedad, tampoco contemplada en la legislación anterior, es que todas las autorizaciones de producción de residuos²⁷ determinarán la cantidad máxima por unidad de producción y características de los residuos que se pueden generar, para lo que se tomarán en consideración, entre otros criterios, la utilización de tecnologías menos contaminantes, en condiciones económica y técnicamente viables, así como las características técnicas de la instalación de que se trate²⁸, con lo que se introducen ya en las entrañas mismas de la legislación sobre residuos los principios inspiradores de la Directiva IPPC.

Por último, dentro de las normas comunes que dicta la Ley de Residuos sobre la producción y posesión, se recogen en el artículo 11 una serie de obligaciones generales aplicables a todos los poseedores de residuos (sean o no productores), con independencia de que hayan sido o no quienes los hayan producido, por lo que cobran especial importancia en el caso de los poseedores domésticos. En concreto, el artículo 11 establece tres tipos de obligaciones claramente diferenciadas:

- En primer lugar, y con carácter general, se impone a los poseedores de residuos la obligación de gestionarlos por sí mismos (obviamente, si así fuera, cumpliendo las exigencias establecidas en la propia Ley para la gestión de los residuos) o de entregarlos a un gestor de residuos²⁹, para su valorización o eliminación, o a participar en un acuerdo voluntario o convenio de colaboración que comprenda estas operaciones.

²⁶ De acuerdo con el artículo 3.e de la Ley, se considera productor a todo aquel cuya actividad genere residuos, con excepción de los casos en que ello ocurra como consecuencia del consumo doméstico.

²⁷ En principio, y hasta tanto en cuanto se apruebe la lista anteriormente mencionada, hay que entender que las obligaciones en materia de autorizaciones de actividades productoras de residuos se aplicarán exclusivamente a las de residuos peligrosos.

²⁸ En este sentido, la Ley añade que entre los criterios que se utilicen para decidir estas tecnologías menos contaminantes se dará prioridad al principio de prevención en materia de residuos.

²⁹ Si se trata de residuos urbanos, la obligación será la de entregarlos a la correspondiente Entidad local, tal como veremos cuando analicemos las normas referentes a este tipo concreto de residuos.

- La segunda obligación de tipo general que se impone a los poseedores de residuos en el artículo 11 consiste en que todo residuo potencialmente recicitable o valorizable deberá ser destinado a estos fines, evitando su eliminación en todos los casos posibles.
 - Por último, en el apartado 3 del artículo 11 de la Ley de Residuos se establece que el poseedor de residuos estará obligado a sufragar sus correspondientes costes de gestión («De la cuna a la tumba», por emplear una expresión popular).
- b) *Gestión de residuos:* En lo que se refiere a la gestión de los residuos³⁰, la Ley establece en primer lugar las siguientes cuatro reglas generales, que se aplicarán a las actividades de gestión de todo tipo de residuos, dado el carácter «marco» de la norma, al igual que ocurre con la Directiva:

- Las operaciones de gestión de residuos se llevarán a cabo sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés (artículo 4 de la directiva 91/156/CEE).
- En segundo lugar, y dentro de este grupo de obligaciones de carácter general, se prohíbe el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión.
- En tercer lugar, se permite que las Comunidades Autónomas puedan declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos. Si así fuera, estas actividades sólo podrían ser realizadas por particulares mediante concesión administrativa y podrían, igualmente, prestarse en régimen de monopolio si así lo decide la Comunidad Autónoma de que se trate³¹.

³⁰ Según el artículo 3.g) de la Ley 10/1998, se incluyen dentro del concepto de «gestión» las actividades de recogida, almacenamiento, transporte, valorización y eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas actividades y la de los lugares de vertido después de su cierre.

³¹ En este sentido, la Comunidad Autónoma de Cataluña (artículos 24 y 26 de su Ley 6/1993, reguladora de los Residuos) ha declarado servicio público de titularidad de la Generalidad, «el tratamiento de los siguientes residuos especiales: los frigoríficos y demás aparatos que contienen clorurofluorocarbonos, las pilas, los fluorescentes y luces de vapor de mercurio y los aceites», así como la eliminación de «residuos de carácter especial» «en plantas externas», con la mención expresa de que dicho servicio «se gestionará preferentemente de forma indirecta» (es decir, mediante concesión administrativa). Igualmente, se faculta al Gobierno de la Generalidad de Cataluña para declarar servicio público de titularidad autonómica la eliminación de los demás residuos no municipales, cuando esa operación no esté garantizada por la gestión privada.

- Por último, se declara de utilidad pública e interés social, a efectos de la legislación de expropiación forzosa, el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos, con lo que se cubre la reserva legal establecida a estos efectos en el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a la gestión de residuos, la Ley también ofrece importantes novedades que permitirán un mayor nivel de intervención ambiental en el control de estas actividades.

Así, de acuerdo con lo establecido en la Directiva «marco» de residuos, se somete a autorización por el órgano ambiental de las Comunidades Autónomas el ejercicio de las actividades de valorización y eliminación de todo tipo de residuos, circunstancia que hasta ahora sólo era aplicable a los residuos peligrosos. No obstante, se exceptúan de la anterior obligación a las actividades de gestión de residuos urbanos realizadas por las Entidades Locales, que únicamente estarán sujetas a la intervención administrativa que determinen las Comunidades Autónomas.

Igualmente, y de acuerdo con la Directiva que se incorpora, la norma permite que las Comunidades Autónomas puedan eximir de esta autorización a las empresas y establecimientos que se ocupen de la valorización o eliminación de sus propios residuos no peligrosos en los lugares de producción, siempre y cuando previamente hayan dictado normas en las que se contemple la forma en la que se deben llevar a cabo estas actividades.

En cuanto al resto de actividades de gestión de residuos no peligrosos, como son la recogida, el transporte y el almacenamiento, sus titulares únicamente estarán obligados (si bien se trata también de una nueva obligación que no existía con la anterior legislación) a notificar tal circunstancia a las Comunidades Autónomas correspondientes, que las registrarán en la forma que determinen, si bien también podrán decidir someterlas al mismo régimen de autorización administrativa regulado para la valorización o eliminación.

Finalmente, la Ley de Residuos da unas normas sobre el traslado de residuos que complementan las establecidas en el Reglamento comunitario (CEE) 259/93, en el que se recoge la normativa comunitaria de aplicabilidad directa sobre esta materia³².

En cuanto a los períodos transitorios, al igual que ocurre con las actividades de producción que tengan que cumplir nuevas obligaciones, las actividades de

³² En concreto, la Ley establece las causas tasadas por las que las Comunidades Autónomas pueden oponerse al traslado de residuos desde o hacia su territorio, siempre y cuando estas medidas sean, además, conformes con lo establecido en la normativa comunitaria y en los tratados o convenios internacionales de los que España sea parte.

gestión de residuos no peligrosos que se vengan desarrollando a la entrada en vigor de la Ley dispondrán de un plazo de adaptación de dieciocho meses.

Instrumentos económicos en la producción y gestión de residuos: De acuerdo con lo establecido en la propia Directiva que se incorpora, y según había sido previamente asumido por la Unión Europea en el V Programa comunitario de Acción, la norma reconoce a las Administraciones Públicas la oportunidad de establecer medidas económicas, financieras y fiscales para el fomento de la prevención de residuos y, si estos son finalmente generados, para que sean dirigidos a las alternativas de gestión más adecuadas. Igualmente, las Administraciones Públicas tendrán la obligación de fomentar el uso de materiales reutilizables, reciclables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado, en el marco de la contratación pública de obras y suministros³³.

Normas sobre suelos contaminados: Otra importante novedad de la Ley de Residuos es el establecimiento de una regulación específica para los suelos contaminados, en línea con las experiencias llevadas a cabo en los países que cuentan con las legislaciones más avanzadas sobre esta materia, como Holanda o Estados Unidos, por poner dos ejemplos bastante significativos.

En cuanto al régimen jurídico concreto que se establece para los suelos contaminados, en aras de la seguridad jurídica solo tendrán esta consideración los que hayan sido declarados, delimitados e inventariados³⁴ como tales por las Comunidades Autónomas³⁵ debido a la presencia de componentes peligrosos de carácter humano, tras hacer una evaluación global del riesgo que dicha peligrosidad representa para la salud humana y el medio ambiente. Esta eva-

³³ En este sentido, es preciso destacar que el Ministerio de Medio Ambiente se ha anticipado incluso a la aprobación en el Boletín Oficial del Estado de la anterior medida y ha aprobado la Orden de 14 de octubre de 1997, mediante la que se fijan los criterios de modificación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que han de regir la contratación en el citado Departamento, para incluir la valoración ambiental como exigencia objetiva de resolución de los concursos que se convoquen.

³⁴ Estos «inventarios» no son sino meros registros administrativos elaborados por las Comunidades Autónomas, si bien la Ley va más allá y permite que la declaración de un suelo como contaminado podrá ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma, con lo que se consigue el mayor efecto de fe pública registral previsto en nuestro ordenamiento interno.

³⁵ Según esta regulación, la condición del suelo como contaminado nace de un acto administrativo dictado por la Comunidad Autónoma en la que esté ubicado en cuya adopción deberán guardarse todas las garantías previstas en la normativa sobre procedimiento administrativo, especialmente las referidas a la notificación a los interesados y recursos administrativos.

Consecuentemente con el anterior esquema de actuaciones, la Ley (también en aras de la seguridad jurídica) establece que las Comunidades Autónomas declararán igualmente que un suelo ha dejado de estar contaminado tras la comprobación de que se han realizado de forma adecuada las operaciones de limpieza y recuperación del mismo, tal como veremos a continuación.

luación deberá de hacerse acuerdo con los criterios y estándares que determine el Gobierno³⁶, en función de los usos que se vaya a dar al suelo y previa consulta a las Comunidades Autónomas.

La declaración de un suelo como contaminado traerá consigo la obligación de su limpieza y regeneración por parte de los causantes de la contaminación y, subsidiariamente y por este orden, por los poseedores y por los propietarios no poseedores, con lo que se ha establecido un régimen de responsabilidad en cascada que pretende imponer las obligaciones, en primer lugar, a los directos y primeros responsables de la contaminación.

En este sentido, también es importante destacar que la norma permite que estas operaciones de limpieza y regeneración se lleven a cabo mediante acuerdos voluntarios o convenios de colaboración, en los que se podrán contemplar la concesión de ayudas públicas para realizar estas operaciones, si bien tendrán que devolverse a las Administraciones que las hayan concedido en el caso de que el suelo, una vez limpiado, genere plusvalías con motivo de su transmisión.

Igualmente, la Ley establece dos importantes precisiones en relación con este nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados: En primer lugar, deja claro que la transmisión del título del que trae su causa la posesión, o el mero abandono de la posesión, no eximen de las obligaciones que estamos analizando; en segundo lugar, este nuevo régimen jurídico no será de aplicación al acreedor que en ejecución forzosa de su crédito (un banco, por ejemplo) devenga propietario de un suelo contaminado, siempre que lo enajene en el plazo de un año a partir de la fecha en que accedió a la propiedad.

Finalmente, y como cierre del sistema, la Ley tipifica como infracción muy grave la no realización de las mencionadas operaciones de limpieza y recuperación de los suelos calificados como contaminados, conducta a la que puede corresponder una multa máxima de doscientos millones de pesetas, sin perjuicio de la obligación de limpiar el suelo, que será exigible en todo caso³⁷.

³⁶ No obstante, nada impide que en ausencia de regulación estatal, las Comunidades Autónomas aprueben sus propios estándares de contaminación de los suelos, tal como, de hecho, han hecho las Comunidades de Galicia y, en cierto modo, Andalucía.

³⁷ Como complemento de este régimen jurídico de los suelos contaminados, la Ley 10/1998 establece también que el Gobierno aprobará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes de suelos cuya repercusión más inmediata será que los titulares de estas actividades deberán remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente informes de situación en los que figuren los datos relativos a los criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados. Además de ello, los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna de estas actividades potencialmente contaminadoras de los suelos estarán obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública y esta circunstancia será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, en la medida en que formará parte del contenido de la propia escritura pública en la que se haya formalizado la transmisión.

Régimen sancionador: Por último, y siguiendo las reglas habituales de la buena técnica legislativa, en el último Título de la Ley de Residuos se regula el régimen sancionador que resultará aplicable en el caso de incumplimientos de lo establecido, con tipificación de infracciones y de las correspondientes sanciones, que pueden llegar a un máximo de 200 millones de pesetas en el caso de multas por infracciones muy graves.

En todo caso, sin perjuicio de las sanciones que correspondan, el infractor estará obligado a restaurar el medio dañado y se regula la posibilidad de que, una vez iniciado un procedimiento sancionador, se adopten medidas provisionales (del tipo de clausura de establecimientos, precintado de aparatos, etc.) para evitar que la acción que haya ocasionado la incoación del referido procedimiento pueda seguir causando un daño al medio ambiente o a la salud de las personas.

3. NORMAS PARTICULARES SOBRE DETERMINADOS RESIDUOS PREVISTAS EN LA LEY 10/1998:

III.A. Normas específicas sobre residuos urbanos³⁸: La Ley 10/1998, contiene las siguientes determinaciones particulares, en relación con los residuos urbanos.

En primer lugar, se regula (Art. 3.b) un nuevo concepto de «Residuos urbanos o municipales», que serán aquellos generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades. Tendrán también la consideración de residuos urbanos los siguientes:

- residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas,
- animales domésticos muertos³⁹, así como muebles, enseres y vehículos abandonados⁴⁰ y

³⁸ Para un análisis más detallado del régimen jurídico y la gestión de los residuos urbanos, véase la siguiente obra: FONTANET SAYÁN, L., POVEDA GÓMEZ, P. «Gestión de residuos urbanos. Manual técnico y de régimen jurídico». Ed. Ex-Libris. Madrid, 1999.

³⁹ Esta regulación supone una modificación respecto a lo establecido en la derogada Ley 42/1975, que consideraba residuos (sólidos) urbanos todos los animales muertos.

⁴⁰ La Ley 11/1999, de 21 de abril, ha modificado la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial regulando los supuestos en los que se presume razonablemente el abandono de los vehículos usados y, consecuentemente, pasan a tener la consideración de residuos urbanos.

- residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria⁴¹.

En segundo lugar, se establecen (Capítulo III del Título III, artículo 20) unas mínimas normas para permitir que los Entes locales puedan prestar de forma satisfactoria los servicios obligatorios que tienen encomendados en esta materia de residuos urbanos, fundamentalmente en los casos en que se trate de residuos urbanos de características especiales⁴².

III.B. Normas específicas sobre residuos peligrosos: Ya hemos tenido ocasión de ver cómo a pesar de que la Ley 20/1986 queda formalmente derogada tras la entrada en vigor de la Ley 10/1998, lo cierto es que su contenido general ha sido incorporado a la nueva Ley de Residuos, bien de forma general o bien en el Capítulo IV del Título III, en el que se dictan las siguientes «Normas específicas sobre producción y gestión de residuos peligrosos»:

a) En primer lugar, la Ley 10/1998 introduce en nuestro ordenamiento un nuevo concepto de «residuo peligroso»⁴³, de tal forma que tendrán esta consideración los que figuren en la lista de residuos peligrosos aprobada en el Real Decreto 952/1997⁴⁴, así como los recipientes y envases que los hayan contenido. Además, serán también residuos peligrosos los que hayan sido clasificados como tales por el Gobierno o las Comunidades Autónomas de con-

⁴¹ Obsérvese que la nueva Ley de residuos ya no considera residuos urbanos a todos los de la construcción (como hacía la derogada Ley de 1975) sino únicamente a los procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria. El resto, aunque normalmente no van a tener la consideración de peligrosos, tendrán que ser gestionados por sus poseedores, de acuerdo con la obligación general establecida para todo poseedor de residuos, en el artículo 11 de la Ley.

⁴² En concreto, en el artículo 20.2 de la Ley se establece que los productores o poseedores de residuos urbanos que, por sus características especiales, pueden producir trastornos en el transporte, recogida, valorización o eliminación, estarán obligados a proporcionar a las Entidades Locales una información detallada sobre su origen, cantidad y características. Además, cuando las Entidades Locales consideren que los residuos urbanos presentan características que los hagan peligrosos de acuerdo con los informes técnicos emitidos por los organismos competentes, o que dificulten su recogida, transporte, valorización o eliminación, podrán obligar al productor o poseedor de los mismos a que, previamente a su recogida, adopten las medidas necesarias para eliminar o reducir, en la medida de lo posible, dichas características, o a que los depositen en la forma y lugar adecuados e, incluso, cuando se trate de residuos urbanos distintos a los generados en los domicilios particulares, por motivos justificados, podrán obligar a los poseedores a gestionarlos por sí mismos.

⁴³ No obstante, este nuevo concepto ya estaba presente en el Real Decreto 952/1997.

⁴⁴ Esta lista no es sino la Lista Europea de Residuos Peligrosos, aprobada mediante Decisión 94/904/CE, del Consejo.

formidad con lo establecido en la normativa europea⁴⁵ o en convenios internacionales de los que España sea parte.

A pesar de que la anterior regulación parece, a simple vista, bastante clara, lo cierto es que tal claridad es más aparente que real y conviene por ello analizar con cierto grado de detalle el propio concepto de «residuo peligroso», lo que sin duda nos permitirá una mejor comprensión del régimen jurídico por el que se van a regir este tipo de residuos.

En este sentido, el concepto de residuo peligroso que se regula en el artículo 3.c) de la Ley 10/1998 se acomoda a lo establecido en el Real Decreto 952/1997 y, consecuentemente, al esquema de actuaciones que necesariamente se deriva de lo establecido en la Directiva sobre residuos peligrosos (91/689/CEE) en cuyo artículo 1.4 se establece de forma clara que se entenderá por residuos peligrosos:

- Cualquier residuo que figure en una lista que elaborarán las instituciones comunitarias, tomando como base los Anexos I, II y III de la propia Directiva y «teniendo en cuenta el origen y la composición de los residuos y, cuando corresponda, los valores límite de concentración».
- Cualquier otro residuo que, a juicio de un Estado miembro, presente cualquiera de las propiedades que se enumeran en el Anexo III. En tal caso, esta circunstancia tendrá que ser comunicada a la Comisión europea para estudiar la posibilidad de modificar la lista.

De acuerdo con lo anterior, los Anexos de la Directiva 91/689/CEE (y, obviamente, los del Real Decreto 833/1988, tras las modificaciones introducidas mediante el Real Decreto 952/1997) tendrían como única finalidad servir de base a las instituciones comunitarias para elaborar la Lista Europea de Residuos Peligrosos y a las autoridades nacionales (Estado o Comunidades Autónomas) exclusivamente para el caso que decidan añadir algún residuo nuevo a dicha lista, tal como permite la Directiva 91/689/CE (se sobrentiende que de entre los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos —CER—), pero en el bien entendido de que si los residuos figuran en la Lista Europea de Residuos Peligrosos, necesariamente tendrán dicha consideración.

Siguiendo el anterior mandato de la Directiva 91/689/CEE, en el artículo 1 de la Decisión 94/904/CE, se dice literalmente: «Queda aprobada la lista de residuos que figura como Anexo de la presente Decisión». A mayor

⁴⁵ En este caso, habrá que comunicar tal medida a la Comisión europea para evaluar la posibilidad de modificar la Lista Europea de Residuos Peligrosos.

abundamiento, en el apartado 5 de la introducción de dicho Anexo se indica que «cualquier residuo que figure en la lista estará sujeto a la Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, salvo que sea aplicable lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 1 de la citada directiva», en el que únicamente se dice que sus disposiciones no se aplicarán a las basuras domésticas.

A continuación, el citado artículo añade: «se considera que estos residuos presentan una o más características enumeradas en el Anexo III de la Directiva 91/689/CEE y en relación con H3 a H8, una o más de las siguientes:» (acto seguido se enumeran una serie de concentraciones de sustancias peligrosas, que atribuyen a los residuos determinadas características de peligrosidad).

En este sentido, la enumeración de concentraciones de sustancias peligrosas que hace el segundo párrafo del artículo 1 de la Decisión 94/904/CE, a la vista del comienzo de este párrafo («se considera que estos residuos presentan una o más características de peligrosidad ...) no es sino una explicación detallada de cuál es la concentración concreta de sustancias peligrosas en los casos que se indican, pero dando por hecho que en todos los casos las instituciones comunitarias han llegado a la conclusión de que se superan esas concentraciones, tras seguir el procedimiento que hemos comentado.

Esta regulación, a mi juicio, nos permite concluir que la Lista Europea de Residuos Peligrosos sería una lista de mínimos (en el sentido de que todos los residuos que figuran en ella son peligrosos por haber llegado a esa conclusión las instituciones comunitarias tras hacer el análisis anteriormente descrito) si bien no es una lista «armonizada» (como sí se indicó expresamente en la Decisión comunitaria mediante la que se aprobó el Catálogo Europeo de Residuos —CER—) sino que puede ser ampliada por los Estados miembros, ya que la Directiva 91/689/CEE sólo exige que estas «ampliaciones» se comuniquen a la Comisión europea para estudiar si conviene modificar la lista, de forma que, si al final se modifica la lista, el residuo será peligroso en toda la Comunidad, pero en el bien entendido de que mientras se adopta una decisión al respecto (o bien si finalmente las instituciones comunitarias deciden no modificar la Lista Europea de Residuos Peligrosos) ese residuo será peligroso en el Estado miembro que así lo haya decidido y no en el resto.

No obstante, la confusión aparece desde el momento en que las propias instituciones comunitarias parecen que tomaron conciencia de que las anteriores aseveraciones pudieran ser excesivas y, sin atreverse a contradecir lo establecido por el Consejo en la Directiva 91/689/CEE, incluyeron un «considerando» en el preámbulo de la Decisión 94/904/CE, en el que se indica

textualmente: «considerando que los Estados miembros podrán establecer disposiciones para, en casos excepcionales, determinar, mediante pruebas fehacientes facilitadas convenientemente por el responsable de un residuo, que un residuo concreto de la lista no presenta ninguna de las características peligrosas enumeradas en el Anexo III de la Directiva 91/689/CEE».

Como se ve, el procedimiento empleado es bastante atípico, pues no parece muy correcto establecer una determinación de este calado en un «considerando» del preámbulo de una Decisión, máxime cuando esta posibilidad no aparece luego en la parte dispositiva de la propia Decisión (ni en los cuatro apartados explicatorios del Anexo, en los que ya hemos visto que se dice justo lo contrario) ni se puede deducir de la Directiva de la que trae suerte la citada Decisión comunitaria.

Ahora bien, esta imprecisión normativa, unida al hecho antes comentado de que el artículo 1 de la Decisión 94/904/CE recogiese una enumeración de determinadas concentraciones de sustancias, hizo que desde distintos sectores empresariales se plantease la posibilidad de que fuera factible que determinados residuos, a pesar de estar incluidos en la Lista Europea de Residuos Peligrosos, finalmente no tuvieran tal consideración cuando su poseedor pudiese demostrar, excepcionalmente y mediante las pruebas pagadas por él, bien que no se superan las concentraciones de sustancias peligrosos enumeradas en el segundo párrafo del artículo 1 de la Decisión 94/904/CE o bien que el residuo en cuestión no presenta ninguna de las características de peligrosidad del Anexo III de la Directiva 91/689/CE.

En mi opinión, y como ya he comentado, la anterior interpretación no sería muy conforme con la Directiva 91/689/CE, aunque es cierto que hay razones de fondo que aconsejan realizar los cambios normativos que resulten pertinentes para que sea posible que un residuo que figure en la lista europea de residuos peligrosos no tuviera finalmente tal consideración si su poseedor consigue demostrar que no tiene ninguna característica de peligrosidad, criterio que parece que también está siendo aceptado por la Comunidad Europea en los trabajos que se están llevando a cabo para modificar las listas comunitarias sobre residuos.

b) Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a las actividades de producción (incluida la importación) y gestión (comprende la recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento, recuperación y eliminación) de residuos peligrosos, la Ley establece que requerirán autorización administrativa de la Comunidad Autónoma correspondiente y la elaboración de unas memorias anuales en las que se informará sobre las características, cantidad y destino de los residuos peligrosos generados o gestionados.

Ahora bien, la disposición adicional primera de la Ley de Residuos reproduce literalmente la previsión contemplada en la disposición adicional cuarta

de la Ley 20/1986 para permitir que reglamentariamente se establezca un régimen menos severo (fundamentalmente, se les exime de la autorización administrativa previa) a determinados productores (concepto en el que, como venimos diciendo, se incluyen los importadores y adquirentes intercomunitarios) de residuos peligrosos o de productos de cuyo uso pudieran derivarse tales residuos. En uso de esta habilitación, el Reglamento de la Ley 20/1986 (que, como también estamos repitiendo con frecuencia, continúa vigente) ha determinado en su artículo 22 que este régimen menos severo se aplicará a los pequeños productores de residuos peligrosos, entendiendo por tales a los que generen (o importen o adquieran en la Unión europea) menos de diez mil kilos de residuos peligrosos al año⁴⁶.

c) Finalmente, en los casos de operaciones de gestión, además, la autorización quedará sujeta a la constitución por el solicitante de un seguro de responsabilidad civil (para cubrir el riesgo de indemnización por los daños que puedan causarse a terceras personas o a sus cosas y al medio ambiente) y a la prestación de una fianza (en cuantía suficiente para responder del cumplimiento de todas las obligaciones que, frente a la Administración, se deriven de del ejercicio de la actividad objeto de la autorización)⁴⁷.

En relación con las actividades de gestión de residuos peligrosos, por último, se exige que las actividades de transporte propias de dicha gestión requerirán un documento específico de identificación de los residuos, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa vigente sobre transporte de mercancías peligrosas.

Por otro lado, se considera que los residuos peligrosos tendrán siempre un titular, cualidad que corresponderá al productor o al gestor de los mismos y sólo se produce transferencia de responsabilidad cuando se haga la cesión de los mismos (en documento fehaciente) a personas o entidades autorizadas.

Asimismo, en esta materia, la responsabilidad será solidaria (podrá exigirse a cualquiera de los responsables identificados) cuando el productor o el gestor de los residuos los entregue a persona física o jurídica que no esté autorizada para ello y cuando sean varios los responsables de los daños causados y no fuese posible determinar el grado de participación de las diferentes personas físicas o jurídicas en la realización de la infracción.

⁴⁶ No obstante, en el apartado 2 de este precepto se prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas no concedan este régimen más beneficioso cuando a pesar de producir menos de diez mil kilos de residuos peligrosos, éstos representen un riesgo para la salud humana, los recursos naturales y el medio ambiente.

⁴⁷ La constitución del seguro de responsabilidad civil también podrá exigirse en los casos de actividades de producción de residuos tóxicos y peligrosos, si así lo estima conveniente la Comunidad Autónoma autorizante.

4. NORMAS COMPLEMENTARIAS EN MATERIA DE RESIDUOS: LEY DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES⁴⁸

El nuevo régimen jurídico aplicable a los residuos en nuestro país se complementa con la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envasados.

⁴⁸ A la hora de analizar el contenido de la Ley 11/1997, es preciso tener en cuenta las modificaciones que se produjeron con posterioridad a su aprobación inicial, así como las normas de desarrollo reglamentario dictadas con carácter básico por la Administración General del Estado.

Así, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, han introducido tres importantes modificaciones en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

Mediante la primera de las anteriores modificaciones legislativas se amplió hasta el día 1 de mayo de 1998 la fecha a partir de la cual es obligatorio poner en el mercado los productos envasados a través del sistema de depósito, devolución y retorno o de algún sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados.

Por su parte, la nueva Ley de Residuos también ha modificado la Ley de Envases y Residuos de Envases en un doble sentido, eliminado, en primer lugar, cualquier tipo de diferenciación a efectos fiscales de las cantidades entregadas en concepto de depósito (cuando resulte de aplicación este sistema) así como de las aportadas, en su caso, a los sistemas integrados de gestión (conocidas como «punto verde») lo que implica, entre otros aspectos, que estas cantidades estarán sujetas en ambos casos al pago de IVA.

La segunda modificación introducida por la nueva Ley de Residuos en la Ley de Envases y Residuos de Envases es la regulación de los planes empresariales de prevención, que deberán ser elaborados por los envasadores que pongan en el mercado una cantidad significativa de envases.

Por último, la Ley 50/1998, ha venido a exigir que en las facturas emitidas por los envasadores a sus clientes se indiquen las cantidades que, en su caso, aquellos hayan aportado a los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados por la puesta en el mercado de los productos envasados a los que estén referidas las citadas facturas.

Al mismo tiempo, el Gobierno de la Nación ha aprobado el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Envases y Residuos de Envases, mediante el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

Este Reglamento realiza el desarrollo técnico y pormenorizado de los preceptos regulados en la citada Ley, para que pueda ser aplicada de forma eficaz. Entre los aspectos más destacables de esta regulación, podemos resaltar que permite una mejor identificación de los conceptos de envase y envasador y contempla de forma detallada la participación de los Entes Locales en los sistemas de recogida selectiva, especialmente cuando esta participación se tenga que llevar a cabo a través de las Comunidades Autónomas que cuenten con sus propios planes de residuos.

Igualmente, y de acuerdo con la habilitación que se hizo al Gobierno en la nueva Ley de Residuos, el Reglamento de la Ley de Envases y Residuos de Envases regula los planes empresariales de prevención de residuos de envases, así como la forma en la que podrán ser puestos en el mercado los productos envasados en envases industriales o comerciales cuando los responsables de su puesta en el mercado decidan emplear estos procedimientos de forma voluntaria.

Por último, desde el Ministerio de Medio Ambiente se han dictado dos Órdenes Ministeriales que han desarrollado las previsiones del Reglamento de la Ley, de acuerdo con lo previsto en la Normativa Comunitaria:

ses⁴⁹, mediante la que se ha incorporado a nuestro ordenamiento interno la directiva 94/62/CE, de envases y residuos de envases y cuyo contenido es el siguiente⁵⁰:

- Se concede absoluta prioridad a las políticas preventivas para conseguir la reducción, tanto de la cantidad de residuos de envases generados (en concreto, se pretende reducir en un 10% los residuos de envases generados, antes del 30-6-2001) como de la toxicidad de los materiales empleados en la fabricación de los envases (para lo que se prevé la adopción de medidas específicas en función del resultado de los estudios técnicos que se realizarán sobre los aditivos tóxicos y peligrosos y sobre la utilización del PVC como material de envasado). Igualmente, cuando inevitablemente se generen residuos de envases, se considera prioritario su tratamiento mediante reutilización o reciclado, contemplando como última opción de gestión la valorización energética y concediendo a la eliminación en vertedero un carácter claramente excepcional.
- Deben de alcanzarse los siguientes objetivos de valorización y reciclado, antes del 30 de junio del año 2001⁵¹:

Se valorizará el 50 %, como mínimo, y el 65 %, como máximo, de la totalidad de los residuos de envase generados.

En el marco del anterior objetivo global, se deberá reciclar el 25 %, como mínimo, y el 45 %, como máximo, en peso, de la totalidad los materiales de envasado que formen parte de todos los residuos de envases generados, con un mínimo de un 15 % en peso de cada material de envasado⁵².

— El 27 de abril de 1999 se aprobó la Orden Ministerial por la que se establecen las cantidades individualizadas a cobrar en concepto de depósito y el símbolo identificativo de los envases que se pongan en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno (BOE N° 104, DE 1-5-1998).

— Mediante Orden de 21 de octubre de 1999 se establece la no aplicación de los límites de concentración de metales pesados a las paletas de transporte y cajas reutilizables que se utilicen en una cadena cerrada y controlada (BOE n° 265, de 5-11-1999).

⁴⁹ BOE n.º 99, de 25-4-1997.

⁵⁰ Para un análisis más profundo del contenido de la Ley de Envases y Residuos de Envases (así como de los antecedentes, legislación comparada, datos técnicos, etc.) puede consultarse el siguiente libro: POVEDA GÓMEZ, P., «Envases y residuos de envases. Nueva legislación. Comentarios a la Ley 11/1997, de 24 de abril». Ed. Ex-Libris. Colección «Manuales de Medio Ambiente». Madrid, 1997. Adenda de actualización, mayo de 1998.

⁵¹ No obstante, se prevé la posibilidad de establecer objetivos más estrictos, previa autorización de la Comisión Europea.

⁵² Incluso se establecen unos objetivos intermedios de reciclado, para asegurarse de que se van a cumplir los objetivos mínimos en la fecha prevista: a los tres años habrá de alcanzarse ya un objetivo mínimo de reciclado del 15 %, que será del 10 % para cada material de envasado.

- Los envasadores y comerciantes que no participen en alguno de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, estarán obligados a cobrar a sus clientes una cantidad individualizada y a aceptar de los mismos la devolución o retorno de los envases vendidos, abonándoles la cantidad cobrada, que ha sido fijada por el Ministerio de Medio Ambiente para cada tipo de envase, en la Orden de 27 de abril de 1999 (Este es el denominado «Sistema de depósito, devolución y retorno»).
- Los envasadores y comerciantes podrán eximirse de las anteriores obligaciones si participan en alguno de los denominados «Sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados», a través de los cuales se garantizará la recogida periódica de los residuos de envases en el domicilio del consumidor o en sus proximidades y que se plasmarán en acuerdos entre los agentes económicos, autorizados por las Comunidades Autónomas en las que se implanten⁵³.

Las Entidades Locales podrán participar en estos sistemas integrados de gestión si lo deciden voluntariamente y suscriben para ello un convenio de colaboración con la entidad que represente al sistema integrado de gestión de que se trate. En tal caso, y en los términos que se establezcan en el citado convenio de colaboración, las Entidades Locales se comprometerán a la recogida selectiva de los residuos de envases y a su traslado a los centros de separación y clasificación (o directamente a los centros de reciclado) y, por tal motivo, serán compensadas por los costes adicionales que tengan que soportar en relación con el sistema tradicional de recogida de residuos sólidos urbanos y traslado y tratamiento posterior en vertedero controlado.

Estos sistemas se financiarán mediante una aportación que realizarán los envasadores por cada unidad de productos envasados que pongan en el mercado y se identificarán mediante un símbolo que, al igual que la cantidad anterior, será establecido por el propio sistema integrado de gestión⁵⁴.

- De conformidad con lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley, quedan excluidos de los dos sistemas anteriores (a menos

⁵⁴ Hasta el momento, han sido autorizados dos sistemas integrados de gestión: ECOEMBES (el de mayor envergadura, extiende su ámbito de aplicación a todos los materiales de envasado, excepto el vidrio) y ECOVIDRIO. Igualmente, está en proceso de constitución un sistema integrado de gestión referido a los envases de medicamentos de uso humano y consumo domiciliario (conocido con las siglas SIGRE).

⁵⁵ El símbolo que están utilizando los dos sistemas integrados de gestión que operan en nuestro país es conocida coloquialmente como «punto verde», expresión con la que también se conoce la cantidad que aportan los envasadores por cada envase que ponen en el mercado.

que los envasadores quieran someterse a ellos de forma voluntaria) los residuos de envases industriales o comerciales y los envases reutilizables de cervezas, bebidas refrescantes y aguas de bebida envasadas, así como los envases reutilizables para los que se hayan implantado sistemas propios de devolución y retorno, cuyos poseedores únicamente estarán obligados, una vez que sean residuos de envases, a entregarlos para su valorización o reutilización y a suministrar determinada información a las Administraciones Públicas.

- El poseedor final de los residuos de envases y envases usados, cualquiera que sea el sistema por el que se hayan recogido de acuerdo con lo anteriormente señalado, deberá entregarlos, en adecuadas condiciones de separación por materiales, a un recuperador, a un reciclador o a un valorizador autorizados, o a un agente económico para su reutilización. Si éstos agentes económicos no se hicieran cargo de los residuos de envase y envase usados, se podrán entregar a un fabricante de envases o de materias primas para la fabricación de envases, quienes estarán obligados a hacerse cargo de los mismos, a precio de mercado, en los términos en que reglamentariamente se establezca.
- Solamente podrán ser puestos en el mercado los envases que cumplan unos determinados requisitos técnicos, que se irán exigiendo de forma progresiva (niveles de concentración de metales pesados en los envases⁵⁵; requisitos específicos sobre fabricación y composición de los envases y requisitos específicos aplicables a los envases reutilizables y a los valorizables).
- Las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para que los consumidores y usuarios de envases reciban una completa información sobre todos los aspectos regulados en la propia norma y el Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas, elaborará un Programa Nacional de Recuperación de Residuos de Envases y Envases Usados, con validez para todo el territorio nacional, que se incluirá en el Plan Nacional de Gestión de Residuos Urbanos⁵⁶.

⁵⁵ No obstante, mediante la Orden de 21-10-1999 (BOE 5-11-1999), y de conformidad con lo establecido en la Decisión 1999/177/CE, de 8 de febrero, se han establecido las condiciones bajo las que no se aplicarán estos niveles de concentración de metales pesados a las cajas y paletas de transporte de plástico que sean reutilizables y se utilicen en una cadena cerrada y controlada.

⁵⁶ Como ya hemos indicado, el Plan Nacional de residuos urbanos, que incluye un capítulo específico sobre envases y residuos de envases, ha sido aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 7-1-2000.

- Se establece un régimen sancionador para el caso de incumplimiento de lo establecido en la norma, en el que se contemplan unas sanciones que en el caso de las multas pueden llegar hasta un máximo de cien millones de pesetas, sin perjuicio de que en determinados supuestos se puedan aplicar otro tipo de sanciones accesorias como el decomiso de la mercancía.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F. *El sistema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el Derecho español*. Ed. MAP-BOE. Madrid, 1997.
- DEMEY, Th. y otros. *La Europa de los Envases. Una Directiva a prueba de 15 transposiciones*. Tecnipublicaciones España SL (1997).
- HANNEQUART, Jean Pierre. *El Derecho comunitario en materia de residuos*. Ed. PPU. Barcelona, 1996.
- PEÑALVER CABRÉ, A. *La regulación municipal de los residuos*. Cedecs Editorial. Barcelona, 1997.
- POVEDA GÓMEZ, P. *Envases y residuos de envases. Nueva legislación. Comentarios a la Ley 11/1997, de 24 de abril*. Ed. Ex-Libris. Madrid, 1997. Adenda de actualización, mayo de 1998.
- *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*. Ed. Comares, Granada 1998.
- y FONTANET SAYÁN, L., *Gestión de residuos urbanos. Manual técnico y de régimen jurídico*. Ed. Ex-Libris, Madrid, 1999.
- «El régimen de distribución de las competencias ambientales entre las distintas administraciones públicas. Análisis legal y jurisprudencial». *Revista Gaceta Jurídica de la Naturaleza y el Medio Ambiente*, n.º 14 (1.er trimestre de 1997).
- VARIOS AUTORES. *Reflexiones sobre la normativa de envases y residuos de envases*. Ed. Ministerio de Medio Ambiente-IDELCO. Madrid, 1999.