

Residuos sólidos

María Jesús Montoro Chiner
Catedrática de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

1. Introducción.
2. Fuentes normativas en materia de residuos. Multiplicidad y variedad por su origen y por su naturaleza.
 - 2.1. El ordenamiento internacional. 2.2. El ordenamiento comunitario. 2.3. El ordenamiento estatal. 2.4. El ordenamiento autonómico. 2.5. Legislación sobre ámbitos materiales conexos con los residuos.
3. Breves acotaciones sobre las competencias estatales y autonómicas en materia de residuos.
 - 3.1. Planteamiento desde la perspectiva del Derecho interno. 3.2. Planteamiento desde la perspectiva del Derecho comunitario.
4. Competencias locales sobre residuos.
 - 4.1. Precisiones conceptuales sobre el título residuos. 4.2. La distinta intensidad de protección de las competencias locales sobre residuos. 4.2.1. Los municipios. 4.2.2. Las provincias. 4.2.3. Las comarcas.
5. Principios que dominan la actuación local en materia de residuos.
 - 5.1. Consideraciones sobre su aplicación. 5.1.1. Principio de prevención o de cautela. 5.1.2. Principio de causalidad. 5.2. Aplicación de los referidos principios a la organización administrativa.
6. Potestades administrativas locales en materia de residuos.
 - 6.1. Potestades normativas sobre residuos. 6.1.1. Ordenanzas locales. 6.1.2. Ordenanzas tipo. 6.2. Las funciones de gestión. 6.3. Funciones de prevención e inspección y sancionatorias.
7. Relaciones interadministrativas.
 - 7.1. Relaciones de cooperación. 7.2. Relaciones de coordinación. 7.3. Las entidades locales y el aspecto transfronterizo de los residuos.

1. Introducción

Entre la protección del medio ambiente y la economía existe una tensión detectada hace algunos decenios. Posiblemente en el punto más tenso de la relación se encuentran los residuos. La concepción comunitaria de que los residuos continúan siendo *un valioso recurso secundario*, choca frontalmente con su naturaleza, *como agente contaminante* que crece y prolifera sin que a corto plazo pueda vislumbrarse solución. La mejor defensa frente a los residuos es no producirlos, única protección frente a los residuos contaminantes. Pero en tanto ello no se logre satisfactoriamente, los residuos son agentes que amenazan el suelo, las aguas y el aire, además de tiranizar la estética de las ciudades mediante los variados sistemas que

su recogida ofrece. En la tarea de preservar el medio de tales agentes contaminantes están implicadas instancias políticas a diversos niveles, y sobre todos ellos, probablemente, las entidades locales.

Es conocido que los estados miembros de la Unión Europea proclaman como uno de sus fines particularizados no exceder de la capacidad de absorción del medio apta para asumir la hipotética producción de residuos. Una de las metas fijadas en el Tratado suscrito el 7 de febrero de 1992 en Río de Janeiro, es la de fomentar un crecimiento sostenible deferente con el medio ambiente, que colme las necesidades del presente, sin impedir que las generaciones futuras puedan colmar las suyas. Entre las prioridades que el Programa 92 de la Comisión establece para alcanzar el desarrollo sostenible no atentatorio con el medio ambiente, se encuentra la protección ambiental integral a través de la *disminución de los residuos*.¹

Para centrar el objeto de este análisis sobre las competencias locales en materia de residuos, es menester acotar el ámbito de la materia a la que hay que referirse. El término residuo resulta confuso, si no se precisa con exactitud a cuál de sus manifestaciones se hace mención. Debido al alcance y distribución temática que se otorga a esta obra colectiva, entiendo que mi aportación se extiende a los residuos como *aquellos cuerpos, sustancias u objetos no emitidos como afluentes gaseosos a la atmósfera, ni los que constituyen las aguas residuales*.² Son, pues, objeto de este análisis los residuos fundamentalmente sólidos; aunque no puede desconocerse que, al igual que a la atmósfera pueden afluir partículas de polvo en suspensión, existen también residuos en estado líquido.

El concepto de residuo es un concepto dinámico que corre parejo a los avances que la sociedad y la tecnología experimentan; en la actualidad, en el concepto de *residuo no es determinante su origen*, puesto que la tendencia se dirige a señalar un concepto objetivo de residuo, al que se le asigna un régimen jurídico, que puede variar según su naturaleza, con independencia de quien lo produzca.³

Paralelamente a la evolución del concepto de residuo originado por la evolución legislativa y por el reforzamiento de su aspecto objetivo, se ha producido una aproximación conceptual tendente a acentuar el aspecto económico de los residuos. El lenguaje de los residuos se aproxima al lenguaje de la economía. Se distingue

1. Resolución del Consejo adoptada el 1 de febrero de 1993, y Programa de la Comisión para 1992, de 3 de abril de 1992.

2. En términos de la Directiva del Consejo 91/156, de 18 de marzo de 1991, modificativa de la Directiva 75/442, relativa a los residuos. El artículo 2 de la referida directiva excluye de su ámbito de aplicación: a) los afluentes gaseosos emitidos en la atmósfera, y b) las aguas residuales en caso de estar cubiertas por otra legislación.

3. Buena prueba la constituye la misma legislación aplicable y su evolución histórica. En un principio por desechos y residuos sólidos urbanos se entendían los domiciliarios, comerciales, sanitarios, industriales, enseres, animales inertes, agrícolas y de construcción; otra categoría distinta era la constituida por los residuos agrícolas, y pecuarios en zonas no urbanizables; los residuos producidos en operaciones subterráneas y de investigación se sometían a la legislación de minas; aparte se encontraban los residuos tóxicos y peligrosos. Lo anterior no contemplaba que tóxico o peligroso pudiera ser un residuo industrial, y también uno urbano; por lo que el origen o el titular de la recogida, transporte o almacenamiento dejó de tener significación a los efectos del concepto. ALENZA GARCIA, J. F., *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, Madrid, 1997; MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J., *Nuevo ordenamiento de la basura*, Madrid, 1998; SERRANO PAREDES, M.ª O., *La gestión de residuos sanitarios*, Granada, 2001; PEÑALVER I CABRÉ, A., *La regulación municipal dels residus*, Barcelona, 1997.

entre residuo y desecho; los términos *minimización, comercialización y valoración* sustituyen a los términos *eliminación o disposición*.⁴

El concepto de residuo es tratado periódicamente en la jurisprudencia comunitaria, que continúa matizando todos los elementos que pueden desgajarse de la normativa comunitaria. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de septiembre de 2004, en la que se establece que los hidrocarburos originados de la contaminación han de ser considerados residuos, aun cuando hayan sido vertidos de manera involuntaria; de lo contrario, su poseedor quedaría eximido del cumplimiento de las directivas de residuos, en especial, de la Directiva 75/442, que impone a los estados miembros la prohibición de abandonar, verter o permitir el vertido incontrolado de residuos. En conclusión, el concepto de residuo incluye también los vertidos de hidrocarburos realizados en caso de accidente. Para el Tribunal, en la Sentencia de 13 de enero de 2005, ejemplificativamente, el fuel ha de considerarse siempre como un residuo, puesto que se le estaría destinando en el momento de la combustión a una de las operaciones contenidas en las categorías contempladas en la legislación europea. Tampoco puede negarse el concepto de residuo para cualquier material que vaya a ser objeto de una operación de reutilización. El concepto de residuo a efectos de su trascendencia penal ha sido elaborado por el Tribunal de Justicia poniendo de manifiesto la necesidad de llevar a cabo operaciones interpretativas jurídicas, en ocasiones muy complejas.

El concepto de residuo ha ocupado también al Tribunal Constitucional respecto de los títulos esgrimibles en la materia y disecionables del título "medio ambiente". Así, en la Sentencia 14/2004, de 13 de febrero, por lo que se refiere a la prohibición de almacenar residuos nucleares que no hayan sido generados en la comunidad autónoma. Entiende el Tribunal que el título aplicable no es el título de residuo sino el de "régimen energético", que engloba las diferentes actividades sobre la producción, en cualquier modalidad, de energía nuclear. Existiendo, pues, una relación directa entre producción energética y almacenamiento de los residuos que derivan de ella.

2. Fuentes normativas en materia de residuos. Multiplicidad y variedad por su origen y por su naturaleza

Si se parte del reconocimiento de que la ordenación de los residuos es uno de los aspectos más actuales de la protección medioambiental, hay que mantener que sobre el ámbito material de los residuos descansa buena parte de la regulación y de la normativa de medio ambiente, que se proyecta en el plano internacional y en el estatal, para descender después a los niveles subestatales y locales. Es inviable explicar la intervención local sobre los residuos desvinculándola de la cadena normativa que enlaza unos sistemas con otros. Como es inviable explicar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que

4. La Ley 6/1993, de 15 de julio, del Parlamento de Cataluña, reguladora de los residuos, distingue entre residuo (objeto o sustancia de la que el poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse) y desecho (residuo o fracción no valorizable).

proclama el artículo 45.1 de la Constitución, desvinculándolo de su uso racional, y de la utilización racional de todos los recursos naturales, por la que velarán los poderes públicos, según mandato del artículo 45.2 de la Constitución. La escala de la racionalidad se proyecta en cascada; y por ello la protección medioambiental frente a los residuos, elementos no estáticos, sino *transformables, comercializables y trasladables*, obliga a analizar las fuentes normativas desde el plano *internacional*.⁵

2.1. El ordenamiento internacional

Varios son los convenios celebrados que afectan directa o indirectamente a la regulación de los residuos.⁶ Sobresale, sin embargo, entre todos, el Convenio de Basilea de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, por el carácter innovador que representa en las variadas formas de contaminación transfronteriza.⁷ El objetivo del Convenio consistía en regular la entrada, salida y transporte de residuos peligrosos, partiendo de la premisa del consentimiento del Estado destinatario, y de la notificación a los estados interesados, determinando las responsabilidades y la indemnización por los daños causados por el movimiento transfronterizo de residuos, mediante la contratación de seguros.⁸

En general, todos los convenios celebrados en materias medioambientales afectan directa o indirectamente a la regulación de los residuos. Afecta, por supuesto, el Convenio de Río, 1992, por lo que afecta al propósito de la disminución de los residuos; pero afecta también el Convenio de Kioto en cuanto que el carbón, penalizado por el Protocolo de Kioto, compite en igualdad de condiciones con la energía nuclear.

2.2. El ordenamiento comunitario

La adhesión de España a las Comunidades Europeas vino a significar la asunción del Derecho comunitario y la necesaria adaptación del ordenamiento interno. Circunstancia que en materia de medio ambiente, y por lo que afecta a los residuos en concreto, implica la aceptación y adaptación interna de las numerosas normas dictadas, que ahora culmina con la ejecución y el desarrollo de las políticas comunitarias medioambientales.⁹

5. Argumento basado en la Declaración de Estocolmo, cuyos principios resaltan el deber de los estados de no obstaculizar las mejores condiciones de desarrollo para los restantes estados y de aplicar políticas ambientales que por la vía del mutuo acuerdo hagan frente a las consecuencias que pudieran derivarse. Como es sabido, tanto el artículo 45 de la Constitución española, como el artículo 66 de la Constitución portuguesa, se inspiran en los principios de la Declaración de Estocolmo.

6. Como el Convenio de Viena de 1985, que proscribía el uso de clorofluorocarbonos.

7. No es, sin embargo, único en su género, pues ya la Convención de Ginebra de 1984 vino a referirse a la contaminación transfronteriza a larga distancia.

8. Sobre el Convenio puede verse "El Convenio de Basilea sobre movimientos transfronterizos de residuos peligrosos", en RDA, núm. 10, por R. MARTÍN MATEO y J. ROSA MORENO. En su aportación los autores transcriben el texto según la Decisión del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Económica Europea, de dicho convenio. FERNÁNDEZ RAMOS, F., "Los traslados transfronterizos de residuos", *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Valencia, 1996, pág. 235.

9. Los artículos 130 R, 130 S y 130 T incorporaban los objetivos de medio ambiente: ámbitos de protección, políticas, principios y medidas de ordenación a adoptar. Ahora, 174 y s., reenumerados, del Tratado de Roma.

De esta forma, son de destacar la Directiva 75/442 CEE, relativa a residuos, modificada por la Directiva 91/156 CEE,¹⁰ que establecía una regulación marco para todo tipo de residuos; y la Directiva 78/319 CEE sobre residuos tóxicos y peligrosos, modificada a su vez por la 91/689 CEE. El tránsito transfronterizo de los residuos tóxicos es regulado por la Directiva 84/361,¹¹ que introduce sistemas de vigilancia y control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos. En cuanto a otros elementos y sustancias cuya disposición es necesario ordenar, la relación sería extensísima;¹² por eso nos referimos a las normas relevantes.

Puede mantenerse que toda la experiencia adquirida se plasma en la Directiva 91/156 CEE, pues constituye la *unificación de regulaciones existentes sobre tipologías de residuos*, fruto de la aplicación de modernas técnicas, y de la adaptación al progreso tecnológico; establece una terminología común definidora de todos los residuos; uniformiza su valorización y eliminación, y sienta el principio de territorialidad en la eliminación; exige la autorización y el registro para las empresas relacionadas con los residuos, y extiende la aplicación del contenido de la Directiva 75/442 también a los productores de residuos peligrosos. Con excepción de la Directiva 91/156 CEE, todas las disposiciones citadas han sido transpuestas en el plano interno y sus líneas han marcado tanto el Derecho estatal como el autonómico en los dos últimos decenios.

Especial relevancia posee el Reglamento de 1 de febrero de 1993, núm. 259/93 del Consejo, relativo a la vigilancia y control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea. El ámbito de aplicación del reglamento se extiende a todos los residuos, con la excepción de las categorías de no contaminados, destinados a su valorización, y los domésticos, a los que sólo se aplica cuando ya han sido recogidos y depositados. El reglamento se fundamenta en los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia comunitaria y estatal.

Son también de destacar la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de residuos municipales; y la Directiva 89/429/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales. Por cierto, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 11 de julio de 2002, ha conocido de la imputación del incumplimiento por España de la primera de las directivas mencionadas. El Tribunal ha determinado que algunas de las instalaciones contaban con una autorización de uso del suelo no suficiente, ya que no hacían referencia a condiciones ambientales sino a ordenación del territorio.

La última generación de normas corresponde a los bloques siguientes de materias: Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre

10. En la Directiva 75/442 CEE se plantea por vez primera el aspecto no local de los residuos, y su observancia como un fenómeno nacional o transnacional.

11. La citada directiva sufre varias modificaciones, por la 84/469, la 86/279 y la 87/112.

12. Tal es el caso de los aceites usados. Directiva 75/439 CEE, que es modificada por la 87/101; y de la Directiva 76/403, relativa a la eliminación de bifenilos y trifenilos policlorados.

de 1994, relativa a los envases y sus residuos; Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil; Directiva 199/31/CEE del Consejo, de 23 de abril, relativa al vertido de residuos, y la Directiva 2000/776/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos, que sustituye a otras directivas anteriores sobre incineración de residuos municipales e incineración de residuos peligrosos.

Resulta imposible y sería inapropiado en este trabajo enumerar los centenares de disposiciones derivadas de las instituciones comunitarias que hacen referencia a la materia de residuos. Debe de tenerse en cuenta que algunas de ellas han sido adaptadas al progreso técnico por vigésima cuarta o vigésima quinta vez; tal es el ejemplo de la Directiva 98/73/CEE, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas (Directiva 67/548/CEE; o, por ejemplo, la Directiva 98/98/CE de la Comisión, por la que se adapta por vigésima quinta vez al progreso técnico, la Directiva 67/548/CEE del Consejo, que se acaba de citar).

Especial relevancia adquiere la Directiva 2002/96/CE, puesto que el 13 de agosto de 2005 cualquier aparato que se comercialice estará identificado a través de marcas que permitan organizar debidamente su recogida para que sean llevados a centros autorizados de tratamiento. La colaboración de los productores es esencial, y la directiva supone un cambio en las características de producción de los materiales, la facilidad de desmontaje, etc., de determinados aparatos, favoreciendo especialmente el tema de la inspección y de los controles a aplicar.

2.3. El ordenamiento estatal

La legislación española sobre residuos resultaba un tanto dispersa, aun cuando gozaba ya de cierta tradición histórica.¹³ La norma de regulación integral del sector resultó ser la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, que regulaba tanto los propiamente domiciliarios y comerciales como los industriales; sin embargo, sus clasificaciones genéricas tendieron a tratar los residuos de manera uniforme y, en consecuencia, a salvo de los que se excluían de su ámbito de aplicación,¹⁴ los residuos industriales debían ser tratados como urbanos. Ha de tenerse en cuenta que esta norma resulta derogada por la Ley 10/1998, de residuos.

13. Las reglas jurídicas sobre residuos aparecen en normas reguladoras de la sanidad; así, el Real decreto de 12 de enero de 1904; la Orden de 3 de enero de 1923; el Reglamento de sanidad municipal de 9 de febrero de 1925; la Ley de bases del régimen local, de 17 de julio de 1945, y el Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, entre otros.

14. Continuaron rigiéndose por sus normas especiales los desechos radiactivos, las aguas residuales, los productos tóxicos contaminantes o peligrosos, los sometidos a la Ley de minas, de 21 de julio de 1973, y los agrícolas depositados en suelo no urbanizable.

15. Los artículos 1, 11 y disposición final tercera son modificados por el Decreto legislativo básico sobre residuos tóxicos y peligrosos, con lo que la Ley 42/1975 quedó adaptada a la Directiva 75/442 CEE, teniendo en cuenta que esta normativa ha quedado derogada por el régimen general de la Ley de residuos, Ley 10/1998.

El Decreto legislativo 20/1986, de 20 de mayo, sobre residuos tóxicos y peligrosos, modifica la legislación anterior,¹⁵ incorporando la Directiva 78/319 sobre residuos tóxicos y peligrosos. Gozan de naturaleza básica las disposiciones referidas a obligaciones de productores y gestores, las condiciones mínimas para las autorizaciones de instalaciones de industrias productoras, y las reglas sobre confidencialidad de la información.¹⁶ Fue desarrollado por su reglamento, aprobado por el Real decreto 833/1988, de 20 de julio.

La Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, considerada como legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente, tiene por objeto prevenir y reducir los envases y la gestión de los residuos de envases a lo largo de todo su ciclo de vida.

La Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, considerada también como legislación básica y dictada con fundamento en el título habilitante, ordenación de los residuos públicos, comercio exterior y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, tiene por objeto prevenir la producción de residuos, establecer el régimen jurídico de su producción y gestión y fomentar su reducción, su reutilización, reciclado y otras formas de valorización, así como regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud de las personas.

2.4. El ordenamiento autonómico

Resultan paradigmáticas, a nivel autonómico, la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental de Andalucía, que incorpora reglas sobre desechos y residuos sólidos urbanos, y marca las determinaciones conforme a las cuales se regulará reglamentariamente el contenido de las futuras ordenanzas municipales sobre gestión de residuos.¹⁷ Así como la Ley 6/1993, de 13 de julio, del Parlamento de Cataluña, modificada por la Ley 15/2003, y por la Ley 16/2003, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la disposición de residuos, que regula los residuos con vocación homogeneizadora respecto de la legislación existente, incorpora las más recientes determinaciones de las directivas europeas sobre la materia, y atribuye expresamente competencias a los entes locales.¹⁸

Otros ejemplos de legislación autonómica referente a la materia residuos se encuentran, por ejemplo, en el Decreto 29/1995, de gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Aragón; en la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, o la más reciente Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos en Cataluña.

16. El resto de reglas son supletorias respecto de las que se promulgan por las comunidades autónomas. Las autorizaciones, inspecciones y sanciones que recaen sobre la producción de residuos tóxicos y su gestión corresponden, como competencias de ejecución, a las comunidades autónomas.

17. La norma tiende a otorgar un papel reponderante a los ayuntamientos a través de las ordenanzas sobre residuos, o mediante la integración en un plan director de gestión de residuos.

18. La Ley 6/1993 es modificativa respecto de la organización de la administración de residuos, además de contener el régimen regulador de las infracciones y sanciones en la materia. Contiene reglas sobre la acción de la Generalidad en la gestión de residuos, el régimen de obligaciones de productores y poseedores, y preceptos sobre valorización de los residuos. Con anterioridad se habían promulgado la Ley 6/1983 y el Decreto legislativo 2/1986, sobre residuos industriales, refundidas en el Decreto legislativo 2/1991.

2.5. Legislación sobre ámbitos materiales conexos con los residuos

Como resulta en muchos aspectos del medio ambiente, también sobre la materia residuos se entrecruzan títulos que, por referencia a las diversas actividades sobre los mismos, dan lugar a intervenciones legislativas con incidencia especial sobre los entes locales. Aunque sobre ellos deba tratarse al exponer las competencias, no está de más enunciarlos ahora como fuentes.

En primer lugar, *la legislación estatal sobre régimen local básica y la legislación sobre régimen local autonómica* atribuyen a las entidades locales competencias para la actuación legítima en las actividades sobre las que asumen responsabilidad, que a su vez vienen determinadas por la legislación sobre residuos. En ese plano la legislación local determina, positivamente, el acotamiento y, negativamente, el límite de la actuación válida local; acotamiento que está sujeto evidentemente a las alteraciones que, en virtud de las relaciones de cooperación y coordinación fijan, también, la legislación local, y que tienen en el ámbito de los residuos buen reflejo, en proporción a la capacidad económica y técnica de las entidades locales, dando lugar a módulos estructurales y funcionales diversos.

En segundo lugar, *la legislación sanitaria*, al igual que la local, con incidencia en los servicios mínimos, dibuja una serie de responsabilidades mínimas en relación con la normativa existente referida al control sanitario del medio ambiente en general, y al de los residuos urbanos e industriales en particular. En ese sentido, el artículo 42 de la Ley 14/1986, general de sanidad, complementa los artículos 25, 26 y 36 de la LBRL. El último de ellos modificado por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, por lo que respecta a las competencias propias de las diputaciones.

En tercer lugar, la legislación sobre *consumidores y usuarios*, en lo que afecta a aquellos aspectos del reciclaje de los residuos que tengan incidencia en las condiciones de higiene, seguridad y sanidad de los productos, en los términos del artículo 41 de la Ley 26/1984, general para la defensa de los consumidores y usuarios, sin desatender al carácter eminentemente comunitario de la materia.

En cuarto lugar, *la legislación urbanística estatal y autonómica* en cuanto afecta tanto a las condiciones de edificabilidad que puedan establecerse en los planes y ordenanzas, y en cuanto afecta a las infraestructuras que determinan la disposición de residuos de características específicas o las instalaciones para su valorización. Y, en conexión con ella, la legislación sobre protección de la naturaleza.

En último lugar, y en relación con la anterior, *la legislación sobre actividades clasificadas*, entendida por referencia al medio ambiente como básica, que se contenía en el Reglamento (2414/1961, de 30 de noviembre) de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en todo lo referente a emplazamientos, características e inspección de las actividades, en su versión actualizada por la Ley básica 16/2002, de protección integral de la contaminación.

Podrían enumerarse otros ámbitos específicamente conexos con los residuos peligrosos con incidencia local, como el de *protección civil y transportes*, o el de *la seguridad ciudadana* por lo que pueda afectar a la seguridad en las instalaciones.

3. Breves acotaciones sobre las competencias estatales y autonómicas en materia de residuos

3.1. Planteamiento desde la perspectiva del Derecho interno

Es conocido a través de numerosas publicaciones que el título medio ambiente se despliega o se desmembra en subtítulos que afectan a diversos sectores de protección del medio. Si se analizan las reglas por las que los artículos 148 y 149 de la Constitución atribuyen competencias al Estado y a las comunidades autónomas, obtenemos el siguiente resultado: ordenación del territorio y urbanismo (148.1.3), obras públicas (148.1.4), agricultura (148.1.7), montes y aprovechamientos forestales (149.1.8), aprovechamientos hidráulicos y aguas (148.1.10), sanidad e higiene (148.1.21),¹⁹ son elementos referidos al medio ambiente, o fracciones en que se descompone la integral protección. Sin embargo, estos elementos del todo ya citados, no componen por sí solos el título medio ambiente (149.1.23), que es amplísimo y dinámico. Entre los elementos nominados en la Constitución no se encuentran los residuos, como tampoco se encuentran las actividades clasificadas (consolidadas también legislativamente). Ello fuerza a introducir el título competencial sobre residuos en el otro más amplio sobre medio ambiente que, a modo de cajón de sastre, o de forma residual, da cabida a los sectores del medio sin título específico.

De esa forma, de los títulos derivados de los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución se deduce que el Estado ostenta las competencias de residuos en el ámbito que ostenta las de medio ambiente, es decir, la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Las comunidades autónomas ostentan las competencias de gestión de la protección ambiental, de desarrollo legislativo de la legislación estatal básica, a escala de ley y de reglamento, así como el establecimiento de normas adicionales de control.²⁰

La cuestión sobre qué resulta básico en materia de medio ambiente, crucial para medir el grado de intervención autonómica en la materia, es sabido que sufrió una evolución marcada en la doctrina del Tribunal Constitucional, acentuándose en los primeros años de andadura del Estado autonómico su aspecto "material", y pasando posteriormente a ponerse de relieve el carácter "formal" de las bases y su necesaria definición en sede de ley formal.²¹ Ello no obstante, en materia de medio ambiente la *legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de*

19. Con independencia de que algunos de ellos vienen referidos también en el artículo 149.1 de la Constitución, cuando se enuncian las materias sobre las que el Estado ostenta competencia exclusiva sobre todas o sobre algunas de las funciones ejercitables en el ámbito material que se cita; tal es el caso de la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (artículo 149.1.23, último inciso).

20. No se hace una específica referencia a los estatutos de autonomía, puesto que tras la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, ha sido transferida a estas últimas la competencia de dictar normas adicionales de control; por lo tanto, si a lo anterior se suman las facultades de gestión de que ya estatutariamente gozaban, se obtiene una posición competencial prácticamente uniforme de todas ellas entre sí, y frente al Estado.

21. Recogí la evolución citada en mi estudio "Técnica legislativa en el proceso, normas básicas, desarrollo legislativo", RJC, 1989, núm. 2. Son representativas de concepto material de bases las sentencias de 8 de febrero de 1982 y de 26 de julio de 1984; el cambio profundo en la noción de lo básico se produce en la STC de 22 de marzo de 1988, continúa en la de 26 de enero de 1989 y se consagra en la de 23 de marzo de 1992.

*protección que permiten “normas adicionales” o un “plus de protección”, como señaló la Sentencia del alto tribunal de 19 de octubre de 1989).*²² En las sentencias 102/1995, de 26 de junio, el Tribunal Constitucional matiza su posición sobre el concepto de medio ambiente y sobre las competencias atribuidas al Estado y a las comunidades autónomas. Y no excluye que una regulación “sobre el medio ambiente pueda incidir en todos los sectores materiales que la integran en cuanto al único aspecto de la problemática ambiental”. También, en la Sentencia 13/1998, el Tribunal retoma su doctrina expuesta en la Sentencia 149/1991, advierte que la competencia sobre protección del medio ambiente ha de quedar por detrás de los títulos materiales que supongan especificaciones o subdivisiones del mismo y, por tanto, afirma la atracción de las competencias sustantivas sobre las ambientales.

Lo cual significa que mediante una ordenación a base de valores mínimos se obtiene la uniformización pretendida a través de lo “básico”, que podrá ser mejorado en más, nunca en menos, por las comunidades autónomas; aunque por otra parte se origine para aquéllas un efecto limitador de sus competencias proveniente de la determinación estatal de lo básico, mayor que en otros ámbitos competenciales. De esa forma, el deber de velar por el medio, que recae en los poderes públicos por mandato del artículo 45 de la Constitución, obtiene, en cuanto al derecho a su disfrute que el mismo precepto otorga, la uniformidad que requiere la salvaguarda de derechos que afectan a la misma vida y a la integridad física.

Como es sabido, y a propósito de lo anterior, con el título medio ambiente aplicado a los residuos coinciden otros que permiten al Estado actuaciones en el sector, a escala legislativa principalmente; así, comenzando por el que otorga el artículo 149.1.1 de la Constitución, que señala las condiciones básicas que garantizan la igualdad; legislación mercantil y penal (149.1.6); legislación civil (149.1.8); transportes terrestres (149.1.21), y, coronando todos, por lo que afecta especialmente a los residuos, el artículo 149.1.13 de la Constitución, que permite al Estado fijar las bases y la coordinación general de la actividad económica, el artículo 149.1.16, sobre coordinación de la sanidad, y el artículo 149.1.10, sobre comercio exterior. Si se tiene en cuenta lo anterior, y se analiza sobre la base de la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, puede hacerse una primera aproximación de las competencias estatales en materia de residuos, que serían las siguientes:

a) Regulación de la responsabilidad que se origina de la gestión y uso de los residuos.

b) La regulación del traslado de residuos de uno a otro Estado, de conformidad con la legislación europea.

c) La regulación específica de residuos cuyos componentes requieran unas reglas especiales en cuanto a su tratamiento, eliminación o valorización.

d) La planificación de los tipos de residuos que deban ser eliminados o valorizados; planificación que habrá de llevar a cabo en colaboración con las comunidades autónomas y de acuerdo con los planes autonómicos.

22. “[...] en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos”, señala la sentencia citada el 23 de marzo de 1992.

e) La regulación de los instrumentos o técnicas jurídicas a emplear para la instalación de actividades o industrias generadoras de residuos; así como el establecimiento de la predeterminación de infracciones y sanciones pecuniarias o no.

En contraposición, serían competencias autonómicas en materia de residuos las siguientes:

a) El desarrollo legislativo de la legislación estatal, mediante ley o reglamento, estableciendo normas adicionales de control.

b) La regulación de la decisión sobre el emplazamiento urbanístico de las instalaciones productoras de residuos, así como también de las de tratamiento, reciclaje, etcétera.

c) La regulación de la autorización administrativa sobre toda la actividad productora de residuos, en el marco del artículo 149.1.18 de la Constitución sobre el procedimiento, y de la gestión de residuos por los entes locales.

d) La regulación de la organización administrativa con competencia sobre los residuos.

e) La realización de la evaluación del impacto ambiental de las actividades de gestión de residuos.

f) La organización de la gestión de los residuos, incluso, mediante su declaración como servicio público a través de la ley correspondiente.

g) La inspección, vigilancia, control y sanción en caso de contravención, de las actividades de gestión de residuos, de producción o de eliminación.

h) La determinación diferenciada de infracciones y sanciones predeterminadas por legislación estatal, sin que se generen desigualdades no razonables (STC 87/1985 y 100/1991); la potestad sancionatoria en materia de envases deriva del artículo 21 de la Ley 11/1997. En materia de gestión deriva de la propia Ley 10/1998, de residuos, en especial, de su artículo 34.

i) El establecimiento de la planificación autonómica en cuanto a la política de residuos.

j) La determinación de las competencias locales sobre residuos en el marco de la legislación básica estatal, tanto sobre las funciones como sobre la gestión.

k) La autorización de tránsito, traslado y recepción de residuos.

3.2. Planteamiento desde la perspectiva del Derecho comunitario

Las competencias de que goza el legislador estatal en materia de medio ambiente –en particular de residuos– han de ser no obstante observadas a la luz de la integración de España en la Comunidad Europea y ahora miembro de la Unión Europea desde 1992. Con vistas a ello, ya el artículo 93 de la Constitución previó la atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a organizaciones e instituciones internacionales mediante ley orgánica, atribuyendo a las Cortes Generales o al Gobierno la garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados. La atribución de competencias a instituciones supranacionales supone, como es conocido, una disminución de las propias competencias; esa disminución se produce sin poner en cuestión la estructura del Estado compuesto; tanto el Estado como las comunidades autónomas han visto alterado por la influencia comunitaria su ámbito competencial propio, pero a la vez son sujetos pasivos

de la normativa comunitaria en razón de la competencia correspondiente que ostentan. Tras la Sentencia constitucional de 20 de diciembre de 1988 es admitido pacíficamente que “las directivas comunitarias no están prejuzgando el órgano competente para la ejecución interna”. Si bien, como se recalca en la de 29 de octubre de 1992, el único conducto de información es el Estado, a quien corresponde la relación directa con los órganos de la Comunidad. En consecuencia, tanto el Estado como las comunidades autónomas podrían transponer directivas; pero estas últimas podrán realizar la transposición directamente si en razón de la materia no resultase necesaria la intervención estatal, por no requerir homogeneización, al no afectar a la ordenación de la actividad económica o a la igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos. Por supuesto, los reglamentos comunitarios vinculan tanto al Estado como a las comunidades autónomas, y desplazan la legislación propia de uno o de otras (precisen o no de desarrollo posterior).²³

Las consecuencias que de ello se derivan para la definición estatal de lo básico son notorias. Precisamente por aplicación de la sentencia constitucional en la que se advierte que la definición de lo básico en materia de medio ambiente se hace más intensa que en otros ámbitos, el legislador estatal ve desplazada su competencia cuando la intensidad de la directiva comunitaria colma por sí misma aquello que pertenece al núcleo de lo básico. Esa es la circunstancia que se ha producido en el ámbito de los residuos. *El detalle con que las directivas definen los residuos y sus categorías, las operaciones a realizar, las obligaciones y responsabilidades de productores y gestores, la necesidad de autorización previa, etc., dejan escaso margen de intervención legislativa al Estado, que se encuentra limitado por la intensidad detallista de la directiva y las competencias de gestión y organización de las comunidades autónomas* (y, en su caso, entes locales). De ahí que todo lo que se ha expuesto anteriormente sobre las competencias estatales deba ser contemplado a través de lo que ahora se esboza, ya que existirán supuestos en los que el margen de intervención estatal en la definición de lo básico se habrá visto desplazado por la intensidad de la directiva y no cabrá la posibilidad de definir lo básico, pues esas “normas mínimas de protección” a que se refiere la STC de 19 de octubre de 1989 han sido ya adoptadas por el Derecho comunitario y, posiblemente, sólo quepan las “normas adicionales de protección” a adoptar por las comunidades autónomas, para completar el ciclo.²⁴

Si del plano teórico traemos la argumentación al terreno de lo práctico observaremos el escaso sentido que ha tenido en cuanto a su contenido la intervención estatal en la Directiva sobre envases y residuos de envases;²⁵ o en la Directiva rela-

23. Estas ideas están analizadas con más amplitud en mi trabajo “Integración europea y creación del Derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pág. 149, y en cuanto a la relación bases-desarrollo legislativo, en el citado en la nota 8.

24. Aun dando por supuesta esta circunstancia, hay que reconocer que en ocasiones será difícil que deje de intervenir el Estado, pues éste “no puede desentenderse de la forma en que las comunidades autónomas cumplan las obligaciones derivadas de los tratados”, STC 149/1991. Sin embargo, las reglas que dicte en transposición de directivas de grave intensidad habrían de ser de naturaleza procesal, instrumental, en suma, normas que coordinen el procedimiento de transposición. (Más desarrollada esta idea en mis trabajos citados en la nota 10.)

25. Directiva presentada por la Comisión en 15 de julio de 1992, de eminente carácter técnico, aprobada como Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

tiva al vertido de residuos,²⁶ en las que se contienen ya detalles como la uniformización del mareaje, pictogramas, etc., y donde la necesidad de la intervención estatal en la transposición se pone en duda y sólo se justificaría si fueran necesarias reglas uniformizadoras de lo que ya ha sido declarado básico por órganos comunitarios. Es decir, si fuera preciso uniformizar las normas mínimas de protección y reglas contenidas en las directivas, para ser aplicadas por igual en todas las comunidades autónomas. El caso más extremo es el de la Directiva 53/2000, de vida final de los vehículos.²⁷

4. Competencias locales sobre residuos

4.1. Precisiones conceptuales sobre el título residuos

Autonomía local y competencias locales no son conceptos que se identifican; sin embargo, es difícil estudiar las competencias locales sobre residuos sin observar sus repercusiones en la autonomía local. El artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local comienza su declaración admitiendo el objetivo de “dar efectividad de la autonomía, garantizada constitucionalmente”, “asegurando el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses”, “atribuyéndoles las competencias que proceda atendiendo a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local”. Tanto el legislador estatal como el autonómico han de concretar la autonomía local, el primero de ellos “a través de las leyes básicas previstas constitucionalmente” (artículo 2.2 de la LBRL).

Así pues, el estudio de las competencias locales en materia de residuos parte: a) de las atribuidas a los entes locales por la legislación básica local, en garantía frente a la legislación local autonómica; b) de las atribuibles por las normas estatales sectoriales básicas o habilitadoras de normas autonómicas; c) de las atribuibles por la vía de delegación sobre competencias estatales o autonómicas, por lo general mediante ley sectorial, y d) de las atribuibles mediante técnicas de colaboración.

Otra cuestión a tener en cuenta en este análisis es la de la diferente naturaleza de las atribuciones en la legislación local sobre los residuos que, en algunos casos, aparecen bajo títulos específicos, pero en otros pueden entenderse bajo el más genérico de medio ambiente, del que se extrae cierta incidencia sobre los residuos. Inicialmente, el ámbito de actuación referido a “recogida” y “tratamiento de residuos”, aparecía como competencia propia municipal (artículo 25.2.1) de la LBRL, con independencia de la también competencia propia sobre medio am-

26. Propuesta de Directiva presentada por la Comisión el 23 de abril de 1991, y aprobada como Directiva 1999/31/CE del Consejo; también de eminente carácter técnico.

27. La intervención estatal innecesaria como grado intermedio entre las normas comunitarias y las comunidades autónomas puede conducir bien a la intransparencia del Derecho, a la superfluidad de reglas, o a la perturbación del propio Derecho comunitario; aparte de poner en peligro el ordenado equilibrio de distribución competencial. Con todo, ya se reconoce que no pueden darse reglas *a priori* sobre este punto, sino que cabe examinar caso por caso, puesto que no todas las directivas sobre residuos operan con la misma intensidad.

MONTORO CHINER, María J., “Implementation of a national level of European legislation on waste”, *Scientific evidence in european environmental rule-making*, Kruwer, 2003, pág. 307.

biente [artículo 25.2.f) de la LBRL], ejercitable según el régimen del artículo 7.2 de la LBRL. La *“recogida de residuos” era servicio obligatorio en todos los municipios* [artículo 26.1.a) de la LBRL]; *“el tratamiento de residuos se concebía como servicio obligatorio en los municipios de más de 5.000 habitantes* [artículo 26.1.b) de la LBRL]; la *“protección del medio ambiente” se reconoce como servicio obligatorio en los municipios de más de 50.000 habitantes* [artículo 26.1.d) de la LBRL]. Por último, *“la protección de medio ambiente” aparece también como actividad complementaria de las propias de otras administraciones públicas, en el artículo 28 de la LBRL.*

La Ley de residuos 10/1998, en su artículo 20, apartados 3 y 4, determina que los municipios con población superior a 5.000 habitantes están obligados a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización. Si bien en materia de residuos se estará a lo dispuesto en la normativa específica correspondiente. A este respecto, el artículo 9 de la Ley 11/1997, de envases y residuos de envases, establece la posibilidad de participación de las entidades locales en los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados a través de los correspondientes convenios. Los convenios pueden establecer la forma en que las entidades locales se comprometen a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases usados incluidos en el sistema integrado. Por otra parte, también las entidades locales pueden realizar las actividades de gestión de residuos urbanos, directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local.

La utilización unas veces amplia y genérica del concepto *“medio ambiente”* y de la más restrictiva, o acotadora de la materia, en relación con los preceptos arriba indicados, lleva a concluir que la recogida de residuos, en todos los municipios, y además su tratamiento (selección, reciclado y valorización), en los de más de 5.000 habitantes, constituyen competencia municipal, de ejercicio obligatorio y de legítima exigencia por parte de los vecinos [artículo 18.1.g) de la LBRL]; mientras que la protección del medio ambiente, como actividad complementaria, permite el ejercicio de actividades, también en relación con los residuos (información, educación ambiental), en la medida que lo defina la legislación sectorial. Estas diferencias de títulos competenciales, si bien aparentemente pudieran no gozar de trascendencia porque el título residuos debe forzosamente enmarcarse en el más genérico de medio ambiente en el plano constitucional, tienen especial relevancia, por cuanto la legislación sectorial se desarrolla fundamentalmente bajo el título de los residuos, y a ésta hay que estar a la hora de determinar las competencias normativas, en su caso, y de ejecución de los entes locales (en forma conexas con otros títulos como sanidad, etc., ya indicados).

4.2. La distinta intensidad de protección de las competencias locales sobre residuos

La intensidad de protección de las competencias locales varía en relación con la naturaleza del ente; para municipios y provincias la garantía institucional *“no asegura un contenido o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas”*.²⁸

28. STC de 28 de julio de 1981: *“Bien distintamente significa la preservación de la institución ‘en términos reconocibles’ [...] viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.”*

Las leyes atribuyen las competencias; pero la intervención de las entidades locales no tiene por qué ser fruto de atribución de competencias exclusivas.²⁹ El principio de autonomía, como señala Entrena Cuesta, actúa como directriz para el legislador a los efectos de garantizar el derecho de la población local a intervenir en todos los asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.³⁰ Trasladado lo anterior al ámbito de los residuos, se concluye en que *la legislación sectorial debe garantizar a los entes locales la intervención en los procesos que sobre los residuos se deriven del ejercicio de las potestades administrativas en relación con el objeto de regulación de la ley sectorial*; garantía que se reviste de mayor protección en el caso de los municipios, a los cuales ni siquiera la constitución de las comarcas puede privar de toda intervención (en los términos del artículo 42.4 de la LBRL) en las materias comprendidas bajo el título “recogida y tratamiento de residuos” a que se refiere el artículo 25.2.1), de la LBRL. Todo ello, sin olvidar, además, para los entes locales la posibilidad de la gestión de los residuos urbanos a través del artículo 20.4 de la Ley 10/1998.

4.2.1. Los municipios

La delimitación de las competencias en materia de residuos, por lo que respecta al municipio, se inscribe bajo los tres círculos de capacitación, de participación y de protección, siguiendo el esquema de Entrena Cuesta.³¹

En el círculo de *capacitación*, las posibilidades de actuación válida de los municipios para cubrir las aspiraciones de la comunidad vecinal (artículo 25.1 de la LBRL) se hacen efectivas cuando esté “investido de competencia exclusiva o compartida” o incluso careciendo de competencia, pero sometiéndose a las potestades de quien la tenga atribuida.

En el *círculo de participación o círculo de materias comprendidas en el artículo 25.2.1) de la LBRL* ejerce las competencias en los términos que la legislación sobre residuos estatal y autonómica establezcan, sin que tampoco la competencia deba ser atribuida en forma exclusiva, por lo que es compatible con la comarca, pero no es excluido por ella.

En el *círculo de protección* y en consideración a su población, los municipios por sí o asociados deben prestar –salvo dispensa– los servicios de recogida de residuos y, en su caso, además, su tratamiento. En este supuesto, la creación de las comarcas no puede privar a los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26 de la LBRL sobre residuos. La formulación legal de esta reserva de servicios, coincidente con el núcleo de protección o, como antes se expresó, con el círculo de protección de las competencias municipales parece, no obstante, dirigirse a la población local, a su nivel de comodidad, higiene, etc., antes que a la protección de unas competencias sobre recogida y tratamiento, que la LBRL determina como obligación municipal. La atribución de obligaciones, por

29. STC de 28 de julio de 1981: “Bastará con que en cada caso se les atribuyan las competencias que procedan, graduándose la intensidad de esta participación en función de los intereses locales y supralocales.

30. Línea doctrinal que califica de “tendencial y rector el principio de autonomía”. En “Organización territorial”, *Comentarios al Estatuto de autonomía de Cataluña, I*, AA.VV., Barcelona, 1990, pág. 229.

31. En “Organización territorial”, *op. cit.*, pág. 229.

su sola determinación material, es decir, por la sola prestación del servicio, podría significar por una parte la acotación de las responsabilidades municipales sobre la materia, aunque aparentemente despojase al municipio de la “capacidad efectiva de los entes locales de ejercer las funciones de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos” a la que se refiere la Carta Europea de la Autonomía Local.³² Tal reflexión que, a primera vista, es cierta, podría no ser válida para el ámbito de los residuos; la tecnificación que el servicio de recogida y tratamiento requieren, en aplicación de las directivas comunitarias que se destacan por su detallismo e intensidad de regulación, permite que los entes locales en general, y el municipio en particular, puedan *llegar a desplegar efectivamente sus funciones de ordenación y gestión respecto del servicio, que ya en sí son complejas* y cuya prestación, en condiciones adecuadas o no, determina parte de la tranquilidad y sanidad de la población municipal.

Las competencias de los municipios en materia de residuos son, pues, las siguientes:

a) Conformadas como obligaciones:

- La recogida, transporte y al menos la eliminación de los residuos urbanos.
- En los municipios de más de 5.000 habitantes, la recogida selectiva que posibilite su reciclado.
- La recogida de los desechos.
- El control sanitario de los residuos.
- La ejecución de los programas autonómicos de residuos.
- La elaboración de los planes de gestión de sus residuos.
- La previsión del emplazamiento privado de los residuos, tanto para instalaciones como para reserva de espacios de recogida.
- La disposición provisional de los residuos peligrosos.
- El control sanitario de la recogida, transporte y tratamiento de los residuos industriales generados en su término; con denuncia de infracciones e imposición de sanciones, incluso en los de naturaleza peligrosa.
- En los de más de 5.000 habitantes el tratamiento de los residuos municipales; es decir, el cambio de características físico-orgánicas o biológicas, para recuperar las materias valorizables, separar las peligrosas y aprovechar su energía potencial como fuente.
- En la Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña, sobre residuos, todos los municipios valoran y eliminan sus residuos; recogen sus desechos; y en los de más de 5.000 habitantes se prescribía ya la recogida selectiva, obligatoria de los residuos orgánicos, y voluntaria pero transitoriamente diferida, de vidrio, papel y cartón, plásticos, pilas, metales y otras materias.
- La responsabilidad por los daños que causen los residuos de los que entren en posesión.

b) Conformadas como competencias concurrentes y según la legislación sectorial:

- El otorgamiento de la licencia de actividades tanto para las instalaciones que originan residuos, como para las de gestión y tratamiento.

32. FONT I LLOVET, T., en *Informe sobre el gobierno local*, MAP, 1992, pág. 80.

- El otorgamiento de la licencia de actividades a las entidades de naturaleza pública que gestionan residuos.
- El cumplimiento de los programas autonómicos de regeneración de espacios degradados y de descontaminación de suelos.
- La inspección y control de las obligaciones derivadas de la legislación de residuos en relación con su intervención en las actividades clasificadas.
- El control de los productos utilizables mediante transformación de otros.
- La participación en los planes de residuos, en especial por lo que afecta a los residuos peligrosos y su emplazamiento.
- La participación en las actividades internas e interestatales de transporte transfronterizo de residuos peligrosos.
- La previsión urbanística de emplazamientos sobre los que se disponen residuos peligrosos.
- El ejercicio de la potestad sancionadora en las cuantías fijadas por la legislación de residuos, que corresponde al alcalde, según el artículo 34.3.b) de la Ley 10/1998, cuando se trata de abandono de residuos no peligrosos.
- La participación en los sistemas integrados de gestión de envases y envases usados, según el artículo 9 de la Ley 11/1997, de envases y residuos de envases.
- La adopción de las medidas provisionales, según determina el artículo 39 de la Ley 10/1998, de residuos.

4.2.2. Las provincias

Teniendo en cuenta que a la hora de reelaborar este trabajo no se ha producido la reforma del Estatuto de Cataluña, las competencias de los restantes entes locales se perfilan según su propia posición en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Es evidente que la provincia no pasará del aseguramiento de la prestación de los servicios municipales y de su coordinación; sin embargo, en materia de residuos puede prestar los servicios de recogida y tratamiento a nivel supramunicipal y supracomarcal, lo que tiene una especial relevancia para la cuestión del tratamiento de residuos. Esa es tarea que el legislador autonómico puede decidir al promulgar la legislación sectorial,³³ pudiendo en los mismos casos atribuir la competencia a la comunidad autónoma, caso de ser ésta uniprovincial. Inversamente, y en un plano descentralizador, a la provincia pueden serles delegadas competencias de ejecución propias de la comunidad autónoma, aparte de las que la legislación atribuye a la Diputación, cabildos y consejos

33. En los términos del artículo 36 de la Ley 7/1985, modificada por la Ley 57/2003. Cuestión distinta es la de si esa prestación supramunicipal o supracomarcal de servicios supone una reserva de la garantía de los servicios provinciales. En muchos casos la atribución de servicios a la provincia no se efectúa por la legislación en detrimento del municipio, sino que, con toda lógica, la atribución se efectúa para la prestación de un servicio que desborda el ámbito municipal. Tal es el caso de los residuos; como puede serlo el de los cementerios o la extinción de incendios.

Paradigmáticos resultan, entre muchos, los supuestos de la Ley madrileña de cementerios municipales, de 5 de marzo de 1987, y de la Ley andaluza de diputaciones provinciales, de 26 de diciembre de 1987. Esta última norma designa a los residuos como una de las materias objeto de servicio municipal que, en niveles supramunicipales, deben ser prestados por la provincia porque pueden resultar más eficientemente prestados en tal ámbito. La Ley 7/1994, de 18 de mayo, del Parlamento de Andalucía prevé, en materia de desechos y residuos municipales, el fomento de las mancomunidades y el establecimiento de consorcios con la propia Diputación, cuando razones de tipo económico y organizativo no les permitan realizarlos por sí.

insulares,³⁴ lo que en materia de residuos puede resultar trascendente, aunque como ejemplos puedan adelantarse la intervención en la clasificación de actividades, o la evaluación de impacto ambiental.³⁵

Serían por tanto competencias asumibles por las provincias y en su caso cabildos y consejos insulares:

–La coordinación de los servicios de recogida y transporte de los residuos urbanos, a nivel supramunicipal o supracomarcal.

–La gestión y prestación de los servicios de recogida, clasificación y transporte, en los niveles supramunicipal y supracomarcal, de los residuos urbanos y de los residuos industriales.

–La intervención en la clasificación de actividades, por delegación de la comunidad autónoma.

–La gestión de los residuos peligrosos (por delegación de competencias estatales).

–La prestación de servicios de tratamiento, reciclaje, valorización y eliminación.

–La participación en formas organizativas de gestión con los ayuntamientos, para la gestión de residuos. En los términos del artículo 8 de la Ley 10/1998, de residuos.

4.2.3. Las comarcas

Como es sabido, los estatutos de autonomía realizaron la previsión de un nivel organizativo supramunicipal distinto de la provincia. Tal previsión se ha consagrado legislativamente en Cataluña³⁶ mediante una regulación completa y sistemática.³⁷

Los servicios que prestarán las comarcas son de interés supramunicipal; también en el caso de dispensa municipal del servicio, y mediante delegación o convenio, pueden prestar los servicios municipales. Mención especial hay que hacer, para el caso de los residuos, de la *posibilidad de comarcalización, o de conversión de competencias municipales en comarcales*, pues, además de otros límites, se impone el de que no se trate de servicios municipales calificados de mínimos en el artículo 26 de la LBRL,³⁸ de donde se deduce que la comarcalización sólo puede referirse al tratamiento de residuos en municipios de menos de cinco mil habitantes (pues la recogida es servicio obligatorio para todos y el tratamiento para los de más de cinco mil). En principio, la conversión de las competencias municipales en comar-

34. En los términos de la STC de 5 de agosto de 1983 y 21 de diciembre de 1989, y del artículo 5 de la Ley de ordenación del proceso autonómico, es decir, de manera uniforme. Más concretamente, en el artículo 11.5 de la Ley 42/1975, "Diputaciones, cabildos y consejos adoptarán medidas para asegurar la prestación integral de los servicios que esta ley atribuye a los ayuntamientos [...]".

35. Sobre los diversos aspectos competenciales de la provincia puede verse la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, dirigida por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., Madrid, 1991.

36. En el Principado de Asturias, la Ley 3/1986, de 15 de mayo, ha previsto la creación de comarcas, mediante ley, caso por caso, de contenido concreto, para cada comarca.

37. La Ley 6/1987, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña, sobre organización comarcal, prevé en su artículo 25 las competencias comarcales, las leyes del Parlamento han de otorgar competencias sobre las materias siguientes: a) ordenación del territorio y urbanismo; b) sanidad; c) servicios sociales; d) cultura; e) deporte; f) enseñanza, y g) salubridad pública y medio.

38. Otros límites consisten en: a) que resulte establecida por ley de forma alternativa la atribución de la competencia al municipio o a la comarca; b) que se acuerde mediante mayoría absoluta del consejo comarcal, y c) que no formulen oposición la mayoría de los municipios afectados o un número de municipios que represente más de la mitad de la población afectada.

cales puede tener lugar incluso en el caso de que los municipios vinieran prestando el servicio mediante formas asociativas, mancomunidades o consorcios. Resulta destacable que la comarca puede, por una vía, prestar servicios de tratamiento de residuos para municipios concretos en todo su territorio, o para todos (dependiendo del número de habitantes), a la vez que puede prestar servicios que sólo redundarían en el interés de municipios limítrofes, por ejemplo, y que éstos podrían resolver mediante su conjunta cooperación.

Ésa será la tendencia de futuro para operaciones de recogida de residuos que no entrañan tan sólo la recogida material, sino también el transporte, la valorización y la disposición de los desechos, pues la eficiencia en la prestación puede exigir su asunción por entes intermedios. Abunda en esta opinión el hecho de que la propia *terminología que utilizaba la legislación de régimen local no se adapta a las nuevas definiciones de las directivas comunitarias sobre las distintas operaciones que la recogida entraña*.³⁹

La conclusión es, pues, similar a la que justificaba la conversión de determinados servicios en servicios provinciales.

Interesante resultaría plantearse, y no sólo en el plano teórico, si cabe la comarcalización de algunas de las fases u operaciones en que se descompone el servicio de recogida (que, como se dijo, al ser mínimo podría no permitir su comarcalización). De esa forma se reserva a los municipios la recogida selectiva, pero se presta a nivel comarcal el transporte y la valorización.⁴⁰

4.2.4. Las entidades metropolitanas

En el nivel organizativo intermedio, a las entidades metropolitanas les corresponde la planificación, coordinación y gestión de servicios municipales que, por las características y vinculaciones sociales de los *municipios de grandes aglomeraciones urbanas, merecen una planificación conjunta, y la coordinación de servicios y obras*. En tanto la finalidad sea supramunicipal, la concreción de los fines puede llevar a la creación de entidades metropolitanas con competencia de coordinación de varios servicios, o a la gestión de un servicio municipal en el territorio metropolitano.

La versatilidad con que el artículo 43 de la LBRL regula las entidades metropolitanas permite la creación óptima de agrupaciones forzosas de municipios que respondan o bien a la planificación conjunta, a la coordinación de servicios y a la gestión o prestación de servicios municipales.⁴¹ En el ámbito concreto de los residuos,

39. La Ley 7/1994, de 18 de mayo, del Parlamento de Andalucía, de protección ambiental, que atribuye competencias a los ayuntamientos, diferencia claramente la prestación del servicio de recogida de desechos y residuos; y establece también la distinción de desecho y residuos de los que deban hacerse cargo sus productores y poseedores.

40. El artículo 45 de la Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña, reguladora de los residuos, prevé las competencias de la comarca (artículo 45) pero no le asigna más competencias que las contenidas en la legislación local; ahora bien, sí prevé que en el programa de actuación comarcal se establezcan los mecanismos de actuación necesarios para asegurar subsidiariamente la prestación adecuada del servicio municipal (descompuesto en sus fases de recogida, transporte, valorización y disposición). PERDIGÓ SOLÀ, J. "Los envases y el servicio municipal de recogida del tratamiento de residuos", REALA, 277, 1998.

41. La LBRL no impone al legislador autonómico límites acerca de la condición del servicio que pueda prestarse o gestionarse por la Entidad Metropolitana. Tan sólo establece la exigencia de la participación de todos los municipios que la integran. Tales entidades, a su vez, han constituido órganos especiales de gestión desconcentrada, tal es el caso de la Agencia Metropolitana de Residuos, creada al amparo del artículo 236.3 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

no existiría obstáculo legal para la prestación de los servicios de tratamiento, valorización y eliminación de residuos sólidos urbanos, o de residuos industriales, en la forma en que tuvo lugar en la Ley 7/1987, de 4 de abril, de actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona.

5. Principios que dominan la actuación local en materia de residuos

5.1. Consideraciones sobre su aplicación

Los principios que dominan la actuación local en materia de residuos no son diferentes de los que informan la actuación administrativa en materia de medio ambiente. Sufren, no obstante, unas matizaciones, por cuanto los residuos son elementos transformables, movibles y en perpetua renovación; por una parte, *debe evitarse el trasiego y el turismo innecesario de residuos*, pero, por otra parte, *tampoco se destruyen o se tratan allí donde se originan*, razón esta para que las administraciones atiendan en conjunto a todas estas circunstancias. Territorialidad y proximidad son elementos que actúan en ocasiones como fuerzas contrarias al elemento clave del menor movimiento posible de los residuos. El artículo 174 del Tratado de Roma reenumerado, asume plenamente el principio de prevención, que junto con el principio de cautela y el de causalidad coronan los objetivos de la Comunidad en materia de medio ambiente.⁴²

Sobre todos los principios que se analizan, cobra una posición finalista el principio de descentralización, en especial, por lo que atañe a la organización de la prestación de los servicios de gestión y tratamiento de residuos.

5.1.1. Principio de prevención o de cautela

El principio se deduce de la actitud previsorora de los poderes públicos ante los problemas del medio ambiente. Esta posición deriva directamente del mandato constitucional de utilización racional de todos los recursos; constituye la capacidad de reacción en el contexto de *situaciones y riesgos actuales*, pero también implica la puesta en marcha de la *"garantía de futuro"* mediante una estructura capaz de anular los efectos del daño al medio y la previsión de los daños que éste pueda padecer.⁴³

Para las entidades locales es determinante la operación de evaluar el impacto ambiental de obras e infraestructuras, el emplazamiento urbanístico de las instalaciones y su control.

A través de sus potestades de normación, de inspección y control, etc., pueden aplicarse técnicas capaces de convertir la regulación contenida en otras fuentes de creación del Derecho en logros concretos.

42. Sobre los referidos principios, puede verse la reciente aportación de CHOY TARRES, A., "La conflictividad competencial", *Medi ambient*, LEA, Barcelona, 1993. ALENZA GARCIA, J. F. *Manual de Derecho ambiental*, Navarra, 2001. Realiza un análisis completo de los principios aplicables a la actuación en materia de residuos. Por lo que se refiere al principio de cautela, me remito a lo expuesto en mi obra "Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos", en *Derecho administrativo, ciencia y tecnología, Documentación Administrativa*, 265-266, 2003.

43. Sobre el Estado previsor puede verse GRIMM, D., *Die Zukunft der Verfassung*, 1991.

El principio de prevención se combina con el principio de cautela. La prevención debe ser ejercida conforme a los propios recursos de que se dispone; por el hecho de que éstos no fueran suficientes para atender la necesaria prevención, tampoco la falta de certeza científica ha de detener la adopción de las medidas; en función de los medios y costes ha de actuarse, y no posponer la contención de la degradación.

5.1.2. Principio de causalidad

Todo el conjunto de reglas sobre el medio ambiente descansan sobre el establecimiento de deberes y mandatos que impidan la contaminación; prohibiciones y mandatos cubren la regulación de los residuos de forma que la responsabilidad recaiga sobre *el causante de la contaminación*.

Consagrado el principio “quien contamina paga” (artículo 130 R.2, ahora 174 del Tratado de Roma), los costes de la prevención y eliminación de las perturbaciones corren a cargo del contaminador. Tarea de la Administración, no obstante, es disminuir los riesgos que pudieran originarse, pese a que la cobertura de los daños estuviera garantizada por el causante; de esa forma el principio de causalidad se complementa con el de colaboración, ya que la sola aplicación del primero podría resultar desproporcionada. Las entidades locales, en ese contexto, pueden arbitrar fórmulas de transitoriedad –en la medida que las leyes lo habiliten– para desplazar o escalonar la asunción de las obligaciones, permitiendo un menor impacto económico de las exigencias ambientales.

5.2. Aplicación de los referidos principios a la organización administrativa

Si se parte de la territorialidad en la eliminación y tratamiento de los residuos, es evidente que la búsqueda de plantas e instalaciones donde se gestione de manera eficiente el servicio para diversas comunidades que puedan abastecerse de él, *ha de ser compatible con la autonomía que las referidas colectividades tienen reconocida*. La *cooperación interadministrativa* es el instrumento idóneo para que los diversos entes, como centros de imputación de competencia, procedan en conjunto a *unificar sus intereses* mediante formas organizativas sometidas al Derecho público o al Derecho privado. A lo anterior fuerza también la diversa naturaleza de las administraciones implicadas, en algunos casos netamente local, en otros también autonómica, pero siempre en los términos del artículo 8 de la Ley 10/1998, de residuos.

Manifestaciones de ello son el alto nivel de asociacionismo municipal en la materia de residuos, junto con la constitución de consorcios y mancomunidades, con participación autonómica, y, en fin, la institucionalización de los entes de gestión en toda su gama de entes instrumentales.⁴⁴ Todo ello en los términos de la Ley 7/1985, artículos 44.4 y 5, y 84 y 85, modificados por la Ley 57/2003.

44. La Junta de Residuos (Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña), ahora Agencia de Residuos, puede gestionar por sí misma o mediante la constitución de sociedades, las fases de tratamiento en plantas externas de residuos declarados servicio público; el Consorcio para la Gestión de Residuos Urbanos de La Segarra ha sido constituido por la Generalidad y el Consejo Comarcal, al efecto de realizar instalaciones de tratamiento (DOGC de 8 de noviembre de 1993). La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, mediante convenio con la Junta de Residuos, presta servicios de inspección.

Si del plano de la cooperación administrativa se pasa al de la interpenetración entre sociedad y Administración, resulta frecuente la inclusión de privados en las funciones públicas sobre residuos, a escala de copartícipes en la toma de decisiones administrativas, y a nivel de asesoramiento de órganos administrativos.⁴⁵

6. Potestades administrativas locales en materia de residuos

Las potestades de las administraciones locales en materia de residuos abarcan desde la ordenación hasta la gestión y la intervención en las actividades que los residuos originan; si bien esta afirmación viene matizada por la misma posición del municipio y los límites fijados al ejercicio de la función de creación del Derecho, que, para los residuos, vienen marcados por la legislación estatal y autonómica, vinculadas ambas por el peso de la legislación comunitaria en la materia.

6.1. Potestades normativas sobre residuos

6.1.1. Ordenanzas locales

La potestad normativa de los municipios reviste diversas manifestaciones formales que, como es sabido, constituyen una especialidad dentro de la categoría genérica del reglamento.⁴⁶ La legislación local efectúa el reconocimiento de la potestad normativa local al consagrar en el artículo 84.1.a) que las corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos mediante ordenanzas y bandos;⁴⁷ pero la consideración de la ordenanza como instrumento generador de Derecho difiere considerablemente de la del bando, que evoca preferentemente la categoría de los actos generales.⁴⁸

La potestad normativa municipal deriva de la Constitución; es una manifestación de autonomía que se perfila como necesaria adaptación democrática de las colectividades locales con erosión del monopolio parlamentario de creación del Derecho. Ello explica el ámbito de configuración normativa que pueden desplegar las ordenanzas frente al reglamento ejecutivo, y su diferente posición ante la ley. Mientras que para el reglamento ejecutivo la ley es el título previo de habilitación,

45. Del Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos (Ley 3/1993) forman parte representantes empresariales, de las cámaras y de entidades ecologistas. El Consejo Asesor de la Gestión de Residuos Industriales está formado por expertos de reconocido prestigio; asesora a la Junta de Residuos, y fue creado por la Ley 2/1991, de 18 de marzo, del Parlamento de Cataluña.

La Sociedad Gestora de Derribos de la Construcción, de capital mixto, gestiona los desechos provenientes de la construcción. Participan en ella empresas de derribos y puede establecer convenios con ayuntamientos, consejos comarcales y otras administraciones.

46. L. PAREJO ALFONSO se refiere a la peculiaridad de las normas locales dentro de la categoría jurídica de los reglamentos, en "La potestad de los entes locales territoriales necesarios", Barcelona, 1993, *Seminari de Dret Local*, pág. 21.

47. También efectúa una declaración genérica el artículo 4.1.a) de la LBRL, sin determinar el ámbito normativo a que se refiere.

48. De la numerosa y poco clarificadora jurisprudencia sobre la materia, que no siempre excluye el carácter normativo de los bandos, se deduce que: a) la ordenanza es un instrumento de regulación; b) que está dotada de un contenido de regulación, y c) goza de fuerza modificativa e innovadora; contrariamente, a) el bando no es siempre un instrumento de regulación; b) en ocasiones posee un contenido de regulación general, pero de carácter coyuntural, y c) no posee vocación modificativa o innovadora del ordenamiento.

para la ordenanza municipal, la ley se convierte en un límite negativo que condiciona su ejercicio y delimita el ámbito del mismo.⁴⁹ Como potestad normativa por declaración constitucional, no puede entenderse que la ausencia de habilitación legal, en un sector concreto, frustre el ejercicio de la misma. Ahora bien, en un ordenamiento constitucional la potestad de crear Derecho, en cuanto a la extensión y a la intensidad de su ejercicio, debe estar sometida a límites de legalidad constitucional y a límites de legalidad ordinaria.⁵⁰ Al analizar la potestad normativa local hay que plantearse: a) si la materia está reservada a la ley; b) si no estándolo, está regulada por ley; c) si está desarrollada por un reglamento estatal o autonómico, y d) si la norma que limita la actuación es comunitaria, y en tal caso, si se ha procedido a su transposición.⁵¹ Todo sobre la base de las modificaciones que se han llevado a cabo en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno local. Como es sabido, en el artículo 4, la ley atribuye la potestad reglamentaria y de autoorganización a los municipios, en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial.

Concretando lo anterior en los residuos, observamos que el ámbito normativo viene dado, en la extensión, por la LBRL, y en la intensidad, por la legislación sectorial estatal y autonómica en la materia,⁵² y la existencia o inexistencia de desarrollos reglamentarios. La particularidad con que los residuos entran en el mecanismo de la atribución de lo que es básico al Estado y de su desarrollo a las comunidades autónomas, produce el efecto de reducir la capacidad de configuración local si las comunidades autónomas han procedido al desarrollo legislativo del “común denominador” que la legislación básica entraña.

Si bien para dar una respuesta concreta habrá de procederse a analizar la legislación sobre residuos y la de las materias conexas, en el plano teórico, son cometidos de la norma municipal, según Escribano Collado,⁵³ los siguientes: a) la regulación sustantiva de los fines y objetivos a conseguir en cada uno de los sectores o materias; b) la determinación de los diferentes tipos o modalidades de actuación municipal, la planificación, el control preventivo (autorizaciones, inscripciones registrales, medidas correctoras, catálogos, niveles, estándares, vigilancia e inspección), de fomento o mejora de niveles de protección ambiental y de servicio público; c) el establecimiento de la organización municipal para la gestión de las com-

49. La potestad normativa municipal, inherente a la autonomía que la Constitución garantiza, es uno de los tres ámbitos normativos, conjuntamente con la legislación básica del Estado y la de desarrollo de las comunidades autónomas, en términos de la STC de 21 de diciembre de 1989.

50. La Constitución reconoce la potestad normativa, pero la ley determina la forma en que se produce su ejercicio. Por lo tanto, la acción de crear Derecho atribuida a los entes locales ha de venir condicionada por la materia a que afecte su interés.

51. Podrían añadirse otras variables, como, por ejemplo, si se trata de reglas de conducta, o de aquellas en que debe considerarse su ámbito de aplicación, dirección y finalidad, además de otras magnitudes.

52. Ello trae como consecuencia la correspondencia con el régimen de distribución de competencias; encontrándose en la línea de la STC de 21 de diciembre de 1989, que despoja a la ordenanza de su atribuido valor de norma ordenadora del sistema, evitando las declaraciones genéricas, y otorgándole la posición que en cada materia resulte de la normativa vigente.

53. ESCRIBANO COLLADO, P., “El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente”, *Seminari de Dret Local*, 1993. (Conferencia pronunciada el 25 de abril de 1993.)

petencias atribuidas al municipio, y d) la previsión y regulación de las posibles relaciones que las competencias municipales de protección del medio ambiente mantienen con las de otros sectores de acción municipal.

Al analizar los cometidos de la norma local, se pone de relieve inmediatamente su carácter de *pieza que completa un sistema en un ámbito concreto, por referencia al interés local*; pero ese interés puede venir *referido a reglas o a resultados*, y, en este último caso, en el sector residuos, las directivas comunitarias afectan directamente. La razón es la siguiente. Las entidades locales ejercen su potestad normativa en los límites y extensión de las normas, por tanto, en el espacio o ámbito de regulación que éstas les brindan. Si los espacios normativos no se cubren por legislación autonómica o estatal, ¿podrían las entidades locales tomar como límites del contenido de su regulación las directivas en materia de residuos? La respuesta ha de ser afirmativa si la directiva no ha sido transpuesta, porque obliga al Estado destinatario en cuanto a los resultados, dejando a las autoridades nacionales la elección de forma y medios (artículo 189 del Tratado de Roma). Por tanto, podría tomarse como directamente aplicable si no se ha transpuesto dentro del plazo, contiene todos los elementos para su aplicación y marca los fines y objetivos a perseguir que vinculan efectivamente a los entes locales. Tal sería el caso de la Directiva del Consejo 91/156 y de otras tantas reguladoras del sistema de recogida selectiva de los residuos. Admitir lo contrario sería quebrantar el sentido del artículo 45.2 de la Constitución y permitir que la inactividad bloqueara los resultados de las políticas comunitarias en el plano local.⁵⁴ Abundante jurisprudencia avala esta posición.

Así pues, al enumerar las posibilidades de configuración normativa local en materia de residuos, debe tenerse en cuenta que las *entidades locales pudieron acogerse al límite, categorías, definiciones y operaciones contenidas en el artículo 1 de la Directiva 91/156 y posteriores*; en cambio, las entidades locales que toman como límite regulador la legislación autonómica que ha procedido a adaptar la Directiva 91/156, vienen ya *vinculados por las obligaciones que la norma autonómica, en cuanto a las diferentes operaciones imponía*. Tal fue el caso de Cataluña, donde la Ley 6/1993 impuso anticipadamente a los municipios la gestión de los residuos municipales, la recogida, el transporte, la valorización y la disposición de los desechos. Y el caso de la Ley del medio ambiente del País Vasco, que, claramente, al establecer las competencias municipales, atribuyó, a los municipios, por sí o aso-

54. Sería discutible, no obstante, que el efecto directo de la directiva originase la modificación de las obligaciones mínimas locales, tanto para la recogida como para el tratamiento. Sin embargo, de entender que la competencia local se ejercita en el marco de la ley sectorial, y ésta, por inexistencia de autonómica o estatal resulta ser la comunitaria, podría sostenerse que se ha originado una transformación de las operaciones de las que la obligación mínima constaba. No se ha transformado el título competencial, sino el modo como se ejercita el título.

Por otra parte, si la recogida de residuos es contemplada en la legislación local como servicio obligatorio, a exigir como derecho subjetivo por los vecinos, habría que plantearse si el derecho subjetivo alcanza a demandar las operaciones de recogida en los términos de la directiva, y, por tanto, a exigir la prestación en tales términos; a la vez que pueda permitir a un órgano jurisdiccional plantear la cuestión ante el Tribunal de Justicia (artículo 177 del Tratado) para, a título prejudicial, plantearse el alcance de la directiva y su aplicación. Ciertamente, la Ley de residuos, aunque tardíamente, solucionó este problema en 1998. Si bien, como se ha apuntado, muchas comunidades autónomas habían incorporado los sistemas de recogida selectiva y tratamiento directamente desde el Derecho comunitario, sin esperar a que la legislación estatal básica fuera dictada.

ciados, la prestación del servicio de recogida, clasificación y tratamiento de los residuos sólidos urbanos.⁵⁵

Una última puntualización sobre las *potestades normativas* locales sobre residuos: su *vinculación con los planes*. Las potestades normativas sobre residuos pueden llegar en alguna ocasión a afectar aspectos como la propiedad, y otros como la libertad de empresa, materias a las que difícilmente podría acceder la ordenanza local. No obstante, se contempla cómo a través del planeamiento y mediante la remisión ley-plan que tiene lugar, la ordenanza local se interna en ámbitos vetados a ella, circunstancia que se pone de relieve en los ámbitos urbanísticos, de residuos y de actividades clasificadas, todos ellos en conexión con el derecho de propiedad (condiciones de la edificación en atención a los residuos, condiciones de las instalaciones que los producen o donde se gestionan, condiciones de los productores o gestores, su identificación, características de los productos y, en fin, condiciones en relación con las actividades). En el ámbito urbanístico, la vinculación del derecho de propiedad a los planes, y a los elementos que los perfeccionan, como la ordenanza, es evidente; en el de los residuos, la gestión pública y privada se vincula a los planes de gestión autonómicos, de forma que la potestad normativa local, por remisión, fija condiciones que afectan a los gestores. La vinculación de los instrumentos urbanísticos a los planes de residuos trae como consecuencia la *delimitación del derecho de propiedad en función de un resultado medioambiental*.⁵⁶ La evaluación ambiental estratégica de la Directiva 2001/42 CE es un asunto a parte.

Así pues, en el ámbito expresado en las consideraciones anteriores, la potestad normativa de residuos de los entes locales, según su población, se concreta en:

a) Regulación de actividades productoras de residuos urbanos.

–Ordenación urbanística de la actividad. Reservas de suelo.

–Imposición de condiciones, deberes y obligaciones a las actividades.

–Exigencia de información.

–Obligación de registro de empresas.

–Establecimiento de derechos de prenda para el retorno de determinados productos.

–Imposición de limitaciones temporales y horarias.

–Ordenar la recogida selectiva.

–Establecer medidas de fomento de la minimización de residuos.

–Ordenar la valorización de los residuos de los que adquiera la propiedad.

–Regular la función inspectora sobre los residuos.

b) Regulación de actividades productoras de residuos no urbanos.

55. El artículo 38 de la Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña, establece en su artículo 38 que el ayuntamiento ha de promover la valorización de los residuos en el marco del programa general que formula la Generalidad; a la vez que el consejo comarcal ha de participar en la elaboración y gestión del Programa del Gobierno de la Generalidad. El artículo 100 del Anteproyecto de Ley de medio ambiente del País Vasco regula que los instrumentos urbanísticos municipales deben incorporar las previsiones de localización necesarias para las instalaciones de tratamiento, eliminación y vertido de residuos incluidas en los planes de gestión de residuos.

56. Las ordenanzas no vinculadas a un plan, sobre materias que afectasen al derecho de propiedad o libertad de empresa, habrían de apoyarse en una ley habilitante. Tal es el caso de las de prevención de incendios, condiciones sanitarias, cuya cobertura se encuentra en el artículo 25.2 de la LBRL. Así se indicaba en la STS de 15 de junio de 1982.

- Ordenar la disposición provisional de los residuos peligrosos.
 - Fijar emplazamientos urbanísticos o determinar la inexistencia de suelo municipal apto para tales fines.
 - Ordenar la recogida de residuos asimilables a domésticos, por su no-toxicidad, volumen o configuración.
 - c) Regulación de la gestión de residuos.
 - Señalamiento de las condiciones de las licencias de obras y actividades en relación con la recogida selectiva.
 - Reserva de suelo para emplazamiento de instalaciones de gestión privadas o no. Imposición de distancias y características.
 - Aprobación de la ordenanza del servicio.
 - Fijación de la tasa de gestión.
 - Regulación de la gestión privada de los residuos.
 - Establecimiento del emplazamiento y regulación de vertederos.
 - Determinación de las condiciones de la gestión (minimización, recuperación y comercialización de las materias aprovechables).
 - Determinación de las condiciones de los productos no valorizables y su eliminación.
- Las potestades normativas relacionadas han de entenderse variables según el número de habitantes del municipio y su capacidad técnica de prestación, y pese a la reserva que el artículo 86.3 de la LBRL efectúa en favor de los entes locales de los servicios de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

6.1.2. Ordenanzas tipo

Podría constituir una singularidad en el ámbito de la creación del Derecho local el fenómeno de las ordenanzas previstas en la disposición final segunda, Ley 42/1975, hoy derogada, que tenían como finalidad el establecimiento de condiciones de armonización y calidad ambiental para los entes locales de manera supletoria, y sin perjuicio de las competencias municipales. Las comunidades autónomas, en virtud de su competencia sobre régimen local y medio ambiente, dotarían así a las entidades locales de una regulación de suficiente calidad, en defecto de la regulación propia. La naturaleza de la ordenanza tipo es la de una norma complementaria o supletoria; no es fuente de Derecho local, pero es aplicable por los entes locales, quienes pueden adaptar sus propias ordenanzas a la ordenanza tipo.⁵⁷

La Ley 7/1994, de 18 de mayo, del Parlamento de Andalucía, asigna a las ordenanzas municipales de desechos y residuos el contenido, previsiones, criterios y normas mínimas del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos. Tales normas determinarán las condiciones en las que los productores o poseedores de las distintas clases de residuos y desechos deberán ponerlos a disposición de los encargados de la gestión, señalando lugares, tipo de recipientes, envases y frecuencia del servicio, así como las clases de desechos y residuos de los que deban hacerse cargo los productores o poseedores.⁵⁸

57. La Generalidad de Cataluña aprobó la Ordenanza municipal tipo sobre ruidos y vibraciones. Según el artículo 2, la ordenanza tiene la condición de norma supletoria y complementaria de la regulación municipal.

58. El caso de estas ordenanzas es con todo muy singular, pues pese a estar determinado su contenido de regulación (en sí mismo es un contenido tipo), el trámite de aprobación es el fijado por la legislación local.

No puede imputarse a tales normas una hipotética falta de respeto a la autonomía local; en primer lugar, porque al dictarlas se pretende otorgar un marco regulador tan sólo a quienes no dispusieran de ordenanzas propias, o en tanto no las dicten y, en segundo lugar, porque de esa forma se culmina el mandato de velar racionalmente por el medio; así lo dice el artículo 20.4 de la Ley 10/1998.

6.2. Las funciones de gestión

Con independencia de las competencias sobre gestión de residuos contenidas en la LBRL, ya analizadas, las funciones de gestión de residuos vienen dadas por la Ley básica de residuos, referidas a los residuos urbanos y a los tóxicos y peligrosos. Estas normas, como ya se ha puesto de manifiesto, han sido adaptadas a las más recientes directivas en la materia.⁵⁹ Los entes locales son competentes para la gestión de residuos urbanos (artículo 4.3 de la Ley 10/1998, de residuos).

En términos de la Directiva 91/156, de 18 de marzo, se entiende por *gestión* la *recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de residuos*, incluida la vigilancia de estas operaciones y de las de descarga en lugares de vertido (lo que parecería corresponder con las obligaciones asignadas a los municipios de más de 5.000 habitantes); y se entiende por *recogida* la operación consistente en *recoger, clasificar y o agrupar los residuos para su transporte* (que parece corresponder a las obligaciones asignadas a los de menos de 5.000 habitantes). A pesar de esta terminología, al emplear aquí el término *gestión* lo efectuaremos en el aspecto de obligaciones que genera la recogida y obligaciones que genera el tratamiento, ambas con sus correspondientes operaciones.

En esta línea, cabe decir que las entidades locales realizarán la gestión de residuos bajo los principios que las directivas enuncian⁶⁰ y, en todo caso, evitando riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna y la flora, evitando incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra el paisaje y los lugares de especial interés. Con esa finalidad, la gestión de los residuos debe orientarse a la incorporación de los mismos al ciclo de la economía, *sobrevalorando su aspecto de producto y disminuyendo su aspecto de desecho*. La Ley de residuos establece, como aspectos claves, la gestión ambientalmente racional y la prohibición del abandono o eliminación incontrolada de residuos. Establece también una reserva autonómica y local para los servicios públicos sobre algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos (artículo 12.3).

La capacidad técnica de los municipios para la gestión de los residuos (sólo recogida o recogida y tratamiento) es un aspecto en el que desempeña una función trascendental la colaboración municipal. No sólo la asunción de la prestación del servicio por entidades supramunicipales, sino el fomento de la acción de cooperación, ha de perseguirse desde la ley autonómica para cumplir con los objetivos de

59. Fundamentalmente determinadas por las directivas 91/156 y 91/69. El resto de las directivas recogidas y ya traspuestas en las leyes de residuos y en la Ley de envases y residuos de envases.

60. Con prevención y reducción de la producción de residuos, mediante tecnologías limpias, con disminución de la nocividad; mediante la valorización de los residuos por reciclado, nuevo uso y recuperación y con utilización de los residuos como fuente de energía.

las directivas;⁶¹ en el bien entendido de que la reserva del artículo 86.1 de la LBRL en favor de la gestión pública del servicio de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos implica la utilización de las formas de gestión tradicionales, y en su caso, consorciales, pero no determina la exclusión de los privados⁶² ni la inclusión de todos los residuos, ya que la calidad y la naturaleza de éstos vienen determinadas por la legislación sectorial.⁶³ Por último, es de tener en cuenta que la Directiva 91/156, y todas aquellas otras que la modifican, fuerzan a *las autoridades competentes* “encargadas de aplicar” sus disposiciones al establecimiento de *planes de gestión de residuos*. En evitación de los movimientos de residuos que no se adapten a los planes de gestión, los planes han de incluir las personas físicas o jurídicas facultadas para la gestión y las medidas de fomento de la “racionalización de la recogida”; los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse y los lugares apropiados para la eliminación.

La planificación de los residuos tóxicos y peligrosos y de los residuos industriales ha de extenderse necesariamente a los demás residuos, siempre con intervención autonómica. La vinculación de las entidades locales al contenido de los planes y programas ha de delimitar nuevamente la capacidad municipal de gestión de determinados residuos, como son los envases, según explicita el artículo 9 de la Ley 11/1997, de envases y residuos de envases. Por otra parte, y respecto de los servicios urbanos y servicios prestados por las entidades locales, hay que tener en cuenta que los entes locales adquieren la propiedad de los residuos urbanos desde su entrega; y son, además, beneficiarios de toda la información acerca de la producción de los residuos por parte de los gestores. Los entes locales pueden también obligar a éstos a que previamente a su recogida, adopten las medidas necesarias para eliminar el riesgo de la composición de determinados residuos que presenten caracteres que los hagan peligrosos.

La moderna legislación autoriza a los municipios para que en los casos contemplados en el artículo 20.2 de la Ley de residuos, así como cuando se trate de residuos urbanos distintos de los generados en los domicilios particulares, por motivos justificados, pueden obligar a los poseedores a gestionarlos por sí mismos.

61. Los ayuntamientos están obligados a hacerse cargo de todos los residuos sólidos urbanos producidos en su territorio; para los residuos industriales de la construcción, tóxicos o peligrosos, los ayuntamientos pueden imponer la obligación de vertederos propios o proceder a su eliminación de acuerdo con la ley. En el artículo 11 de la Ley 42/1975 se establecía la obligación de las entidades locales, de elaborar planes de gestión de residuos en su ámbito territorial, insistiéndose en la oportunidad de instituir mancomunidades y consorcios. También se expresan las condiciones en que las diputaciones han de asegurar la prestación del servicio en los municipios de la provincia.

62. M. CUÉTARA, “Las competencias locales”, en *Introducción a los servicios locales*, MAP, Madrid, 1991, pág. 32. La incidencia de los intereses generales sobre los locales ha de plantearse en el caso concreto “desconociendo cualquier tipo de sistemática [...] previamente establecida”.

63. Así la gestión de aceites usados puede ser privada (Ley 20/1986, de 14 de mayo, y Decreto 216/1994, aprobado por el Gobierno Vasco el 21 de junio de 1994) y realizada por un gestor, sea o no productor del mismo. En Cataluña, la Ley 6/1993 declara servicio público de titularidad de la Generalidad, además de los aceites, los frigoríficos y aparatos que contengan clorofluorocarburos, las pilas, los fluorescentes y las luces de vapor de mercurio. También la misma Ley 6/1993 determina que no se incorporan a los servicios públicos municipales ni de la Generalidad los residuos que tengan garantizado su retorno a origen mediante depósito; lo que no es una muestra de la confrontación con la legislación de residuos sólidos urbanos, ni una limitación de las competencias locales, sino una prueba de minimización.

En conclusión, las actividades de gestión están dominadas por las siguientes notas: autorización previa en las operaciones de aprovechamiento y eliminación de residuos; y neutralidad de la naturaleza pública o privada de quien realiza las operaciones de aprovechamiento: autorización previa para todo tipo de sujetos. La gestión de residuos en la Ley básica de residuos se guía por la autorización para la gestión de todas las actividades de residuos peligrosos y para el aprovechamiento y la eliminación de residuos no peligrosos. Por lo general, el sujeto autorizante es la Administración autonómica ambiental. Característica de la autorización es su carácter temporal, puesto que su vigencia depende de la utilización y de la aplicación de la mejor tecnología disponible. La autorización obliga al gestor a llevar un registro documentado de la cantidad, naturaleza y destino de los residuos.

Cuando las actividades de gestión de residuos urbanos se efectúen por entes locales, no quedan éstas sujetas a autorización, estando sólo sujetas a la intervención administrativa que establezcan las correspondientes comunidades autónomas, sin perjuicio de otras licencias exigibles en aplicación de la normativa vigente.

Es de hacer notar, en lo relativo a la incineración de residuos, que, debido a la Directiva 2000/76/CE, se precisa de autorización para toda instalación de incineración, incluso las destinadas a la incineración de residuos. Siendo necesario establecer como condiciones, la capacidad, los tipos de residuos, así como el control y seguimiento y mediciones de incineración.

El vertido de residuos regulado en la Directiva 1999/31/CE es una excepción en las técnicas habituales de gestión. Por ello, no se puede realizar ningún vertido sin que se haya producido el previo tratamiento antes del depósito, siendo precisa una autorización también condicionada como en el caso de la incineración.

6.3. Funciones de prevención e inspección y sancionatorias

Varias normas sectoriales concurren en este ámbito, que aglutina una serie de funciones, a las que ya nos hemos referido individualmente, como el planeamiento, incluyendo las potestades de policía administrativa, que hacen de la prevención la salvaguarda mejor y más eficiente del medio contra los residuos.

El *planeamiento urbanístico local* y su coordinación con el planeamiento territorial es la opción para determinar los usos, fijar sus limitaciones, señalar las prohibiciones y prever el impacto paisajístico en las operaciones de gestión de residuos. Teniendo en cuenta la vinculación de los planes, éstos *obligarán* a los *sujetos privados y a la propia Administración*. Por ello, el planeamiento puede reservar suelo para vertederos, afectar suelo para instalaciones industriales de reciclaje y tratamiento, al par que mantener la titularidad pública de éstos. Respecto de la edificación, fijar las condiciones que faciliten las operaciones de gestión.⁶⁴

64. Los instrumentos de planeamiento serán, en todo caso, los planes generales. Conviene, no obstante, recordar que hay determinaciones propias de los planes parciales, y que según la legislación urbanística vigente, en cada caso, el interés supramunicipal del emplazamiento de instalaciones, como los vertederos, fuerza la vinculación del plan general a otro planeamiento superior.

El *sometimiento a previa licencia de las actividades* antes denominadas *clasificadas*, ahora, las de la Ley 16/2002, concreta los usos del planeamiento declarando la compatibilidad de la actividad a instalar.⁶⁵ A pesar de la competencia autonómica en la evaluación del impacto ambiental de la futura instalación, los municipios intervienen en el acto de comprobación al que se vincula la efectividad de la licencia. Por tanto, *la función de intervención* en la actividad clasificada determina su emplazamiento de acuerdo con el plan y fija las características mínimas de emplazamiento.

La legislación estatal sobre residuos no ha ignorado la intervención municipal; la Ley 42/1975 en su artículo 52 calificaba los depósitos y vertederos como actividades molestas y determinaba su sometimiento a licencia, así como cualquier instalación industrial de aprovechamiento de residuos, con lo que la intervención municipal se proyecta sobre residuos propios de su competencia y sobre aquellos otros sometidos a regulación específica. Posterior legislación, como es el caso de la Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña, estableció la obligación de considerar en el trámite de evaluación del proyecto que acompaña a la licencia, si éste se ampara en la mejor tecnología disponible, si minimiza la producción de residuos o su peligrosidad.

Es relevante el trámite de otorgamiento de licencia en aquellos casos en que se dan en un término municipal operaciones de eliminación o depósito de residuos que por su configuración y naturaleza no recaen bajo la competencia municipal, como es el caso de los residuos tóxicos y peligrosos incluidos en los planes a redactar por la Administración del Estado, de acuerdo con las previsiones suministradas por las comunidades autónomas. La decisión sobre el propio interés local ha de ser manifestada por el municipio en el momento de elaborarse el plan, con independencia del trámite de licencia, y *la preservación de la autonomía local, en el conflicto entre interés local e interés de racionalización de los residuos debe pasar por la ponderación racional de la localización de la instalación*, el interés en la coordinación y optimización de los residuos (antiguo artículo 11 de la Ley 20/1986), *su proporcionalidad y su idoneidad*. Aspectos éstos a tener en cuenta también cuando el órgano estatal o autonómico autorizase el tránsito intracomunitario de residuos, ya que no de otra forma podría compatibilizarse la autonomía local con operaciones de almacenamiento, tratamiento, recuperación y eliminación de los residuos peligrosos o tóxicos, en su territorio.

La potestad de *inspección* de las entidades locales se deriva de la legislación de residuos, de la de sanidad, y de la de actividades clasificadas. Se trata de una actividad instrumental que garantiza el cumplimiento de la normativa y aporta pruebas de su contravención, y se concreta en competencias y funciones especializadas en razón del sector de protección, o se despliega “como una potestad de carácter general comprensiva de todos los sectores ambientales”, supuesto este de la función inspectora de las actividades clasificadas.⁶⁶

65. Las actividades clasificadas se regulaban en el Decreto de 30 de noviembre de 1961, en lo que afectaba a la autonomía municipal, de las infracciones y sanciones. Varias leyes autonómicas han actualizado el reglamento: así, la de 2 de mayo de 1989 de la Comunidad Valenciana, de 5 de diciembre de 1989, de Navarra, de 4 de abril de 1991 de Madrid, y 21 de octubre de 1993 de Castilla y León. Cataluña dispone de la Ley 3/1998, que adapta de manera anticipada la Directiva del Consejo 61/1994, relativa a la prevención y el control integral de la contaminación. Traspuesta por la Ley 16/2002.

66. Véase A. CHOY TORRES, “Competencia y funciones del municipio en materia de medio ambiente”, *Autonomías*, núm. 15, 1992, pág. 88.

La regulación de la función inspectora es manifestación de la potestad normativa municipal,⁶⁷ y según principios de estricta legalidad habría de ser encomendada a funcionarios públicos; el artículo 92.2 de la LBRL califica de funciones públicas las que impliquen ejercicio de autoridad, aunque no siempre la función inspectora es manifestación de autoridad. Según el antiguo Reglamento de actividades clasificadas la competencia venía atribuida al alcalde; sin embargo, la legislación sectorial la atribuye a los ayuntamientos (caso de los residuos urbanos), a las corporaciones locales, o incluso, paralelamente a la misma potestad sancionadora, se atribuye a las administraciones públicas en función de sus respectivas competencias (caso de los residuos tóxicos y peligrosos, y envasado y etiquetado de sustancias peligrosas). La función inspectora municipal puede ser realizada, por lo que atañe al control sanitario de los residuos, por el personal sanitario de la comunidad autónoma, que tendrá a esos solos efectos la consideración de personal al servicio del ayuntamiento respectivo.

Entre la legislación sectorial que atribuye competencias *inspectoras* a las *entidades locales* hay que *enumerar la urbanística*; aunque el peso de la aprobación de los planes generales municipales recae en la Administración autonómica,⁶⁸ el peso de la inspección urbanística recae en la esfera local, especialmente en lo referente a las condiciones de edificación. La Ley general para la defensa de consumidores y usuarios de 19 de julio de 1984 atribuye a las *entidades locales* la *inspección de productos y servicios*, si bien esta función viene atribuida por la ley en concurrencia con las comunidades autónomas.

Las *potestades sancionadoras* de las entidades locales se ejercitan, en materia de residuos, bien a través del antiguo título genérico que ofrecía el Reglamento de actividades, bien con apoyo en la normativa sectorial sobre residuos. Al igual que sucedía con la actividad inspectora, la legislación no ha atribuido siempre de igual manera a las entidades locales la competencia para sancionar conductas concretas; antes bien, se ha optado por una tipificación de infracciones y sanciones que se atribuyen, en cuanto a su ejercicio, "a las administraciones que resulten competentes". No otra cosa se ha producido a través de la Ley de residuos y de la Ley de envases de residuos de envases.

En la actualidad, para la tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales en materias concretas, hay que estar al artículo 139 de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local. Aunque en materia de residuos pudiera resultar difícil encontrar lagunas, hay que entender que los entes locales, en defecto de normativa sectorial específica, pueden establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas. Esas infracciones, en el caso de afectar a relaciones de convivencia de interés local, uso de servicios o equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, pueden ser impuestas si se impidiese el uso de un servicio público o el funcionamiento normal de un servicio público o se produjeran graves deterioros a las infraestructuras; todos estos motivos justificarían la tipificación.

67. Que como toda función inspectora ha de realizarse respetando la presunción de inocencia (STC 13/1982) y el derecho a la intimidad (STC 110/1984).

68. Según la legislación autonómica correspondiente.

Con todo, el ejercicio de la potestad sancionadora por las entidades locales se desarrolla en el plano interno del servicio, y en el externo, ante las contravenciones a la normativa sobre la materia. La potestad sancionatoria en el ámbito de la prestación del servicio, es admitida sin fricciones tanto en fase de normación como en fase de ejercicio. No han existido obstáculos jurisprudenciales a la admisión de la potestad municipal para tipificar infracciones y sanciones en la gestión del servicio, con justificación en las relaciones especiales de sujeción;⁶⁹ según la tesis que aquí viene manteniéndose, esta potestad puede hacerse derivar de la declaración constitucional de autonomía, y de la decisión sobre el propio interés que atribuye al municipio la competencia para regular un servicio (el de residuos y sus diferentes formas de gestión) que constituye, además, una obligación municipal. No existiendo normas que señalen cómo deben organizarse los servicios y, naturalmente, cómo han de corregirse sus desviaciones, cabe entender que el límite de extensión de la potestad normativa resulta “colmable” por el contenido de regulación que la ordenanza fija.

La cuestión del ejercicio, en fase de creación del derecho, de la potestad de tipificar infracciones y sanciones resultó siempre una cuestión controvertida y, en cualquier caso, para su justificación, debe prescindirse del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto.⁷⁰ Ciertamente, de no existir una ley habilitante de naturaleza sectorial, podría resultar precepto de apoyo el artículo 59 del TRRL, que establece la cuantía de las multas; o el mismo artículo 55 del TRRL, que considera suficiente que las ordenanzas no se opongan a las leyes.⁷¹ Puede argumentarse también, que carece de racionalidad y posiblemente de justificación, una diversidad en la tipificación local de infracciones, respecto de las contenidas en la legislación sectorial; de mantener la potestad tipificadora local a ultranza, no sólo se llegaría a perturbar la reserva de ley, sino que se derivaría una variedad excesiva en la tipificación de conductas ilícitas en el mismo sector material, tal vez no razonable, o desproporcionada. No parece que las entidades locales puedan situarse ante la creación de nuevos tipos, en mejor posición que los legisladores autonómicos, y todos frente al legislador estatal. Si el legislador autonómico no debe tipificar infracciones y sanciones que no estén predeterminadas por la ley estatal, por no crear desigualdades no razonables, esta misma podría ser la conclusión para los entes locales. Con todo, las entidades locales pueden encontrarse en muy diferentes circunstancias en materia de residuos (geográficas, de población, de población estival, etc.) justificantes de ciertas matizaciones normativas en cuanto a la tipificación de infracciones. Si bien las anteriores reservas han sido parcialmente desplegadas por el artículo 139 de la Ley 57/2003, e integradas en la LBRL.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, por lo general, las normas atribuían la potestad de sancionar bien según la cuantía (Ley 42/1975), o bien según la competencia sin fijar límites por la cuantía (Ley 20/1986), lo que no permitiría en todo caso

69. Así, la STS de 21 de noviembre de 1989.

70. Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Pretende otorgar potestad para tipificar infracciones, al parecer *ex novo*. Aunque en el propio articulado también viene a referirse a términos como respetar las tipificaciones de las leyes, completarlas, etcétera.

71. Para A. NIETO, que acepta también esta última posición, la argumentación es más insegura en el caso de justificar la potestad en el artículo 55 del TRRL, *Derecho administrativo sancionador*, 1993, pág. 107.

un campo de actuación mayor que el que la propia legislación local determinaba. No otra cosa han realizado la Ley de residuos y la Ley de envases y residuos de envases.

Con independencia de lo anterior, cabe señalar que la legislación estatal y autonómica sobre residuos y materias conexas ofrece *amplias posibilidades de intervención local en la función sancionadora*, puesto que las infracciones no son sólo punibles mediante multas, sino mediante *suspensiones de la actividad o adopción de medidas cautelares*, como señalan las leyes de residuos y de envases.

La moderna legislación autonómica sobre residuos se ha enfrentado con tal problema de forma diversa, pero igualmente efectiva. Así, la Ley 7/1994, del Parlamento de Andalucía, tipifica un listado de infracciones muy graves, graves y leves, y atribuye la sanción por las leves a la competencia del ayuntamiento.⁷² La Ley 6/1993, del Parlamento de Cataluña, tipifica infracciones muy graves, graves y leves, y atribuye a los alcaldes potestad sancionatoria tanto para las muy graves, las graves y las leves limitando su cuantía.⁷³

7. Relaciones interadministrativas

La variedad de relaciones interadministrativas que se generan en torno a los residuos tienen su origen en la falta de medios económicos y técnicos de que adolecen las entidades locales, y en la necesaria búsqueda de la solución más eficiente para la gestión de los servicios. Aunque las relaciones entre sujetos con diversa atribución de autonomía se manifiesta también en el plano de la cooperación legislativa, se considera más oportuno referir el sistema de relaciones interadministrativas al plano de la ejecución, pues es en este ámbito donde desarrollan la mayor parte de su actividad sobre residuos los entes locales, y donde toman cuerpo los principios formulados, en el plano teórico, por los artículos 4.4 y 9 de la Ley 30/1992.

7.1. Relaciones de cooperación

Sobre las posibilidades que ofrece la legislación local en cuanto a la cooperación entre entidades locales para la prestación de los servicios de residuos vale la pena remitirse a lo dicho en el epígrafe sobre las competencias locales; ya que en muchos casos la gestión común del servicio de recogida o del de tratamiento pueden justificar la creación de entes instrumentales que van más allá del convenio y del consorcio, incluyendo, en ocasiones, también la participación de la propia comunidad autónoma. Tal es el caso del artículo 25 de la Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña, que prevé la constitución de consorcios entre entidades locales, la propia Generalidad y otras entidades sin ánimo de lucro, productores

72. Son faltas leves la disposición de residuos y desechos en favor de terceros; la puesta a disposición en la forma incorrecta; el depósito de residuos fuera de lugar, en suelo rústico o en núcleos urbanos y la negativa de productores o poseedores a poner los residuos a disposición de los ayuntamientos o entidades gestoras.

73. En las infracciones muy graves el alcalde puede sancionar hasta la cuantía de un millón de pesetas (en municipios de menos de 50.000 habitantes) y diez millones de pesetas en los que superan esa cifra; en las graves, el cincuenta por ciento; en las leves, el cinco por ciento.

y poseedores,⁷⁴ o el del artículo 43.4 de la Ley 7/1994, del Parlamento de Andalucía, que recoge la posibilidad de que los ayuntamientos puedan dar cumplimiento a sus obligaciones de gestión de residuos y desechos a través de la participación en mancomunidades o consorcios.

En el plano de la *cooperación funcional y económica* destaca ya la intervención autonómica, bien mediante el apoyo técnico para la redacción de estudios o proyectos (caso del artículo 22.4, Ley 6/1993), o bien mediante la creación de fondos de gestión (supuesto de los artículos 48 a 51 de la citada ley); al Fondo de Gestión se asignan recursos destinados a financiar operaciones de gestión de residuos municipales y asimilables.⁷⁵

En el plano de la *cooperación orgánica*, la participación de los entes locales en órganos de dirección de entidades autonómicas, puede no sustituir, pero sí *precisar la competencia local en la materia de residuos*, pues estando la gestión atribuida a los entes locales, se ha impuesto legislativamente una entidad autonómica para encargarse de su prestación. Tal es el caso de los residuos industriales y su peculiar forma de gestión en Cataluña, donde la Junta de Residuos, reorganizada mediante la Ley 6/1993, gestiona los residuos industriales –que a su vez quedaban fuera del ámbito de la competencia municipal– contando con representantes de los entes locales de Cataluña. Este tipo de gestión en régimen de cooperación en aspectos como el de los residuos industriales que, como es sabido, gozan de un carácter mixto, puesto que pueden ser en ocasiones peligrosos o tóxicos (circunstancia que también podría darse en algunos domiciliarios o artesanales que contuviesen, por ejemplo, cromo), *no debe en principio tenerse por atentatoria de los intereses locales*. En el marco internacional se pretende la autosuficiencia de los países comunitarios para la eliminación de los residuos, aplicando la más alta tecnología, y a través de redes de instalaciones que garanticen el más alto nivel de protección a la naturaleza. Tal exigencia originará un desplazamiento de la gestión de residuos hacia ámbitos territoriales que excedan del puramente local. La pérdida potencial de acción municipal en la gestión debe compensarse con la posibilidad de decidir y participar en los entes de gestión.⁷⁶

Por último, muestra de cooperación en los intereses propios es *la información* que sobre materias o aspectos concretos de los residuos se prestan las diversas administraciones públicas. Así, en el plano de la relación local-estatal, el artículo 55.c) de la LBRL asigna el deber de consultar a las administraciones que en la materia en cuestión ostenten competencias. También por la legislación autonómica se ha concretado el deber de informarse mutuamente sobre los gestores inscritos en los registros correspondientes.⁷⁷

74. Gestión consensuada de los servicios de reciclaje más actualizada que la contenida en el artículo 11.4 de la Ley 42/1975, que promueve la creación de consorcios y mancomunidades entre comunidades autónomas, diputaciones, cabildos y consejos insulares para la gestión de residuos sólidos urbanos.

75. El Fondo de Gestión de Residuos se nutre por aportaciones de presupuesto de la Generalidad, asignaciones procedentes de la imposición por el Estado de gravámenes sobre residuos y aportaciones de la Agencia de Residuos, etcétera.

76. Aun reconociendo que la cooperación orgánica impuesta por ley, para ejercer competencias concurrentes que derivan en ocasiones de planes, tiene más visos de ser calificada de coordinación que de cooperación, también es cierto que existen mecanismos correctores que operan en la fase de elaboración de los proyectos legislativos. Así, en Cataluña, los proyectos de ley que afectan a las entidades locales han de ser sometidos a la Comisión de Gobierno Local.

77. Artículo 19 de la Ley 6/1993 del Parlamento de Cataluña.

7.2. Relaciones de coordinación

Dando por sentado que al Estado corresponde la fijación de las bases del medio ambiente y, en concreto, de la gestión de los residuos en el marco de la normativa europea, las diversas instancias con competencia en la materia operan como subsistemas que es preciso coordinar, máxime cuando la competencia en materia de residuos opera en el conjunto de otras que son competencia de las comunidades autónomas, como el urbanismo, y al Estado corresponde la potestad normativa básica en materia de residuos.

La regla contenida en el artículo 149.1.13 de la Constitución permite al Estado en materia de política de residuos, la coordinación entre las diferentes administraciones interesadas, *a través de la planificación*,⁷⁸ sin embargo, la planificación, como acción de coordinación, se plasmaba en nuestro ordenamiento para los residuos tóxicos y peligrosos (Real decreto legislativo de 14 de mayo de 1986, artículo 11, de adaptación al Derecho comunitario), sin que tal previsión alcanzase a todos los residuos incluidos en el ámbito de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, de desechos y residuos sólidos urbanos, hasta la modificación llevada a cabo por el Decreto legislativo 1163/1986.⁷⁹ Ahora bien, la Directiva 91/156, sobre residuos,⁸⁰ conminaba a los estados miembros a establecer, tan pronto como sea posible, uno o varios planes de gestión de residuos. De lo que resulta que la obligación de planificar la gestión de residuos abarca ahora a la práctica totalidad de los mismos (artículo 5 de la Ley de residuos, que ha previsto los planes nacionales autonómicos y locales).

Si seguimos la línea argumental mantenida al tratar la distribución competencial, la normativa comunitaria obliga al Estado a redactar los planes a que se refiere la directiva; sin embargo, en la fijación de la necesaria coordinación, el Estado no debería ir más allá de los extremos a los que la directiva se refiere. Así pues, la planificación estatal que la directiva viabiliza puede extenderse a lo que resulta básico de entre aquellos puntos de referencia de la directiva, es decir, a los extremos que a través de la planificación recaigan en el ámbito de competencia estatal. En cierta forma, la redacción de la directiva resulta deferente con el ámbito interno de distribución competencial; pues aunque en su artículo 6 se menciona a los “estados miembros”, en el artículo 7 se perfila “la autoridad o autoridades competentes

78. STC de 29 de noviembre de 1988 (Ley de aguas): “Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación que contempla el artículo 38.6 de la Ley de aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es determinación definitiva y unitaria del plan que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso.” STC de 5 de agosto de 1983: “[...] aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de bases, como se desprende del hecho de que en el artículo 149.1 no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece, salvo en una ocasión (artículo 149.1.15), unida a la competencia sobre las bases (artículos 149.1.13 y 149.1.16).”

79. El primer Plan Nacional de Residuos Industriales se aprobó por el Consejo de Ministros el 10 de marzo de 1989.

80. De modificación de la 75/442, cuyo ámbito de aplicación no incluía los residuos tóxicos o peligrosos.

a que se refiere el artículo 6".⁸¹ Así las cosas, el Estado puede incluir en sus planes los tipos, cantidad y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse, las prescripciones técnicas generales respecto de residuos particulares, las condiciones básicas de los lugares e instalaciones apropiadas para la eliminación (no la determinación de su emplazamiento) y las condiciones de profesionalidad de quienes resultan gestores.

La planificación estatal habrá de llevarse a cabo mediante coordinación de los planes autonómicos de gestión de residuos que, en el caso de Cataluña, está previsto en el artículo 6 de la Ley 6/1983 de residuos como programa de coordinación del conjunto de las acciones,⁸² y habrá de ser aprobado por el Gobierno de la Generalidad, con participación de los entes locales. Con anterioridad, la legislación catalana preveía ya, aunque vagamente, actuaciones de planificación, en los artículos 1, 2, 9.2.g) y 11.4 de la Ley 6/1983, de residuos industriales, donde se alude, además en el último de ellos, a la planificación territorial de Cataluña como marco para la planificación de residuos.⁸³

Resulta interesante la coordinación que contempla el artículo 47 de la Ley 7/1994, de protección ambiental de Andalucía, ya que ajusta el contenido de las ordenanzas municipales al Plan Director Territorial de Gestión de Residuos, que a su vez incorpora los planes directores provinciales existentes, en cuya redacción participan las corporaciones locales.

Todos los planes citados han de someterse a la evaluación de la Directiva 2001/42 CE.

7.3. Las entidades locales y el aspecto transfronterizo de los residuos

Una de las preocupaciones de la política medioambiental es el intento de solucionar el traslado fraudulento de residuos entre los distintos países.⁸⁴ En tanto los residuos cons-

81. Según la directiva, los planes se referirán a: a) los tipos, cantidades y origen de los residuos que han de valorizarse o eliminarse; b) las prescripciones técnicas generales; c) todas las disposiciones relativas a residuos particulares, y d) los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación. Además, de manera indicativa, la directiva señala que los planes podrán incluir: a) las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de residuos; b) la estimación de los costes de las operaciones de valorización y de eliminación, y c) las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, clasificación y tratamiento de residuos.

82. El contenido del programa se extiende a: a) promover la minimización de los residuos y su peligrosidad; b) promover la recogida selectiva y la valorización de residuos; c) utilizar los residuos como fuente de energía; d) disponer los desechos, y e) regenerar los espacios degradados por descargas incontroladas.

83. La alusión de la Ley 6/1983, de residuos industriales, en la planificación territorial, debe entenderse hoy superada por dos motivos. Primero porque en la modificación operada en la anterior ley por la Ley 2/1991, de medidas frongentes para la reducción y la gestión de residuos industriales (actual Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre), ya no se menciona en el precepto conexo (artículo 15) la planificación territorial, sino la modificación del planeamiento urbanístico en el caso de conflicto entre proyecto de instalación y planeamiento vigente. Segundo, porque los criterios que se barajaban en la Ley 6/1983, de residuos industriales catalana, han variado sustancialmente respecto de la actual (Ley 6/1993) ya adaptada a la Directiva 91/156, aplicable a todos los residuos. Por último, en el plan territorial parcial que hipotéticamente pudiera elaborarse sobre residuos, cabrían las determinaciones sobre emplazamientos, espacios protegibles, áreas preferentes, etc., pero no las medidas de minimización, valorización o utilización, según señala el artículo 6 de la Ley 6/1993, de residuos, como contenido del programa.

84. La Directiva 84/631, relativa al control y seguimiento en la Comunidad de los traslados fronterizos de peligrosos, modificada en varias ocasiones; el Convenio de Basilea de 1 de febrero de 1993; el Reglamento CEE 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea. A escala interna, puede verse la Orden ministerial de 12 de marzo de 1990, sobre traslados de transfronterizos de residuos tóxicos o peligrosos.

tituyen un producto inmerso en el ciclo de la economía, es técnicamente contrario a las libertades comunitarias prohibir su tránsito; pero otra cosa es transgredir el principio de proximidad, dejando circular toda clase de residuos de manera que un “turismo de desechos y residuos” ayude a contaminar más de lo que contamina en su origen.

Lo anterior viene a plantear el conflicto de los residuos como “productos” y si la restricción de su circulación viene a suponer lesión de los artículos 23 y concordantes del Tratado. Producto, en el sentido del artículo 23 del Tratado, es una sustancia o elemento transformable en dinero y que, como tal, tiene un valor en el comercio. Sin embargo, objetivo primordial de la política ambiental comunitaria es la observancia de los principios que rigen el orden medioambiental, entre el que se encuentra el principio de ejecutar lo que conduzca a la optimización del medio; lo que permite interpretar el Tratado, en los casos de duda, en favor del medio ambiente, aunque una interpretación en favor del entorno no puede llevar a una modificación subliminal del Tratado. Si éste se interpreta en favor de la libre circulación de los residuos como productos, se favorece el transporte y la eliminación lejos del lugar de origen.

Bajo la prueba de la proporcionalidad puede verificarse si una medida contraria a la libre circulación resulta adecuada, idónea o proporcional, habida cuenta del residuo que pretende hacerse circular. Los residuos son un peligro potencial que no tiene por qué ser interpretado de forma extensiva. El medio ambiente, según el Tribunal de Justicia,⁸⁵ constituye una cláusula transversal que tiene por objeto toda la actividad comunitaria e incluso opera en la interpretación del Derecho comunitario, pero el Tribunal no ha desposeído de su carácter de mercancía a todo lo que circula a través de fronteras, incluso los residuos. También el Tribunal, en su Sentencia de 16 de diciembre de 2004, deja entrever que las objeciones que las autoridades de remisión y expedición opongan al traslado pueden llegar a estar relacionadas con el traslado en sí mismo, sino con operaciones de revalorización a que se quieran destinar los residuos. Sólo se puede atender a los criterios de revalorización en el Estado de expedición, aunque sean más rigurosos que en los de destino. Ahora bien, la autoridad que autoriza la expedición no puede atender a su propia normativa sobre protección del medio ambiente tan sólo. La autoridad de expedición y la de destino han de conocer todos los pormenores en relación con el traslado de residuos y las formas de valorización. Pero como se pueden tener en cuenta los criterios del Estado de expedición en cuanto a la valorización, aun cuando sean más rigurosos que los del Estado de destino, es posible que ambos discrepen, cosa perfectamente viable e inherente con el sistema creado, no infringiéndose en este caso el principio de lealtad comunitaria. Ahora bien, todo ello considerando que las normas internas se basen en los principios de proporcionalidad y sean adecuadas y aptas para la realización de los propósitos que se pretenden.

Las técnicas de la notificación a la autoridad del Estado miembro responsable de la “aceptación” del traslado, y la posible formulación de objeciones de los países destinatarios, componen un sistema casi convencional en el que, si los transportes responden a las condiciones de embalaje requeridos, hace posible su control y vigilancia. En la actualidad, regulados en la Ley de residuos, artículos 4.1 y 17.

85. Comisión contra Reino de Bélgica (9 de julio de 1992).

A lo anterior hay que añadir que el artículo 5 de la Directiva 91/156, sobre residuos, plantea ya una red integrada de instalaciones de eliminación que los estados habrán de formar en cooperación con otros estados miembros. De tal previsión surgirá una cooperación que no es estrictamente transfronteriza, sino transnacional, puesto que en una localización geográfica concreta pueden prestarse servicios de gestión y eliminación de alcance considerable. El emplazamiento de tal instalación afectará a uno o varios términos municipales que, en alguna forma, han de ser oídos en la decisión que adopte la "autoridad competente" a que el artículo 6 de la directiva hace referencia. Nuevamente la figura de la coordinación a través de plan y su tramitación con participación local, es el esquema que salvaría la falta de subjetividad internacional de los municipios, compatibilizando la autonomía constitucionalmente reconocida de las entidades locales, bajo un principio de lealtad institucional.