



Trabajo Fin de Grado

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS RESIDUOS Y SU GESTIÓN

Presentado por:

Adelina Mandric

Tutor/a:

José Luis Blasco Díaz

Grado en Derecho

Curso académico 2013/14

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CCAA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española
Coord.	Coordinadores
Dir.	Director
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia
EELL	Entidades Locales
Etc.	Etcétera
FJ	Fundamento jurídico
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases del Régimen Local
LRSC	Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
P.	Página
Pp.	Páginas
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TS	Tribunal Supremo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
I. EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RESIDUOS.....	9
1. El concepto jurídico del medio ambiente y sus características.	
Posiciones doctrinales al respecto.....	9
2. El ordenamiento jurídico del medio ambiente y de los residuos:	
Fundamento, fines, características y principios.....	12
3. El reparto competencial en materia de medio ambiente y residuos.	
Fuentes normativas.....	18
II. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.....	25
1. Concepto y clasificación del residuo.....	25
1.1. El origen y concepto del residuo.....	25
1.2. La clasificación de los residuos en atención	
a la nueva tipología	27
2. Marco jurídico de la gestión de residuos: concepto, fundamento,	
objeto y principios.....	28
3. El control de las actividades de gestión de residuos.....	33
3.1. La sujeción a autorización administrativa de las actividades	
de valorización y eliminación.....	33
3.2. Sujeción a evaluación de impacto ambiental.....	35
3.3. La función de inspección y vigilancia.....	36
4. La gestión de los residuos peligrosos.....	37
4.1. Fuentes de generación y tratamiento.....	37
4.2. La gestión en la Unión Europea.....	38

4.3. La aplicación de la normativa comunitaria.....	40
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	46

INTRODUCCIÓN

El tema que se va a tratar en este Trabajo Final de Grado es “la regulación jurídica de los residuos y su gestión”, el cual se encuentra muy relacionado con el medio ambiente. Así, el concepto de medio ambiente lo extraemos de la doctrina del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, donde se establece que el medio ambiente es aquel conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Y, por residuos se entiende cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar (artículo 3 de la Ley 22/2011).

Este tema lo podemos observar en un contexto en que tanto los residuos ordinarios como los peligrosos son causas de problemas ambientales que provocan efectos negativos en el medio ambiente, aunque no sólo. Últimamente, está aumentando la producción de basuras domésticas lo cual implica la necesidad de mejorar los sistemas de recogida y almacenamiento de dichos residuos puesto que muchas veces éstos se vierten en lugares no propios y ello produce graves impactos sobre el paisaje, la flora y la fauna.

La legislación en materia de residuos ha supuesto una gran evolución puesto que en el siglo XIX, las normas estatales se dedicaban a atribuir la competencia en materia de residuos a los Ayuntamientos y, más adelante, en el siglo XX, van apareciendo reglas sustantivas generales sobre esta materia en el marco de las instrucciones de Sanidad Pública e Higiene, con lo que de alguna manera se va observando una aproximación de lo que vendría a ser la protección del medio ambiente. Así, conviene destacar la primera Ley sectorial sobre residuos, la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Recogida y Tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, con un contenido principalmente de carácter económico. A continuación, tenemos la precedente ley a la actual, la Ley 10/1998 de residuos que, a pesar de que durante su aplicación tanto las administraciones públicas como los productores y gestores de residuos fueron adquiriendo experiencia y formación en este campo, al igual que los instrumentos y principios en materia de residuos han evolucionado, se ha visto la necesidad de elaborar una nueva ley. Esta es la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo origen lo encontramos en el aumento de la producción de residuos que ha habido constantemente y en la importancia de la actividad económica vinculada a los mismos. Además, presenta un dato relevante puesto que trasponer a nuestro ordenamiento la denominada Directiva Marco de Residuos, es decir la

Directiva 2008/98/CE (se le dice “marco” ya que refleja el papel central que ocupa dentro del campo de residuos), con la finalidad de adaptar el régimen jurídico comunitario de los residuos a la realidad que hoy en día pervive en nuestra sociedad debido al aumento de residuos, especialmente en los países industrializados.

Actualmente, a nivel autonómico existen diversas leyes como son la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental de Andalucía, que incorporaba reglas sobre desechos y residuos sólidos urbanos, y marcaba las determinaciones conforme a las cuales se regularía mediante reglamento el contenido de las futuras ordenanzas municipales sobre gestión de residuos; el Decreto 2971995, de gestión de los residuos sanitarios de la Comunidad de Aragón; la Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos en Cataluña; y concretamente en nuestra Comunidad Valenciana, existe la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, que constituye la expresión de la política de residuos de la Generalitat, proporcionando las bases para convertir la gestión de los residuos en una práctica adecuada que garantice la salud de las personas y un alto nivel de calidad en nuestro medio ambiente.

Y en cuanto a la estructura del trabajo y su contenido hay que decir que el trabajo se encuentra dividido en dos capítulos. El primero de ello trata sobre la relación entre el medio ambiente y los residuos puesto que como bien hemos dicho al principio los residuos forman parte del medio ambiente y, para su mejor comprensión conviene entenderlos partiendo del campo del medio ambiente para luego ir concretando. Empezando por el medio ambiente, encontramos de principio un problema debido a la inexistencia de un concepto para él, con lo que, para ello existen dos posiciones doctrinales que intentan establecerlo (una de manera amplia y la otra de manera estricta), aunque finalmente es la jurisprudencia quien establece su definición aproximadamente, y lo hace de manera gramatical, que de alguna manera engloba a los residuos. Además, como más adelante veremos el objeto del medio ambiente es principalmente la protección del mismo, para lo cual es imprescindible tener mucho cuidado con los residuos ya que su generación y mala gestión puede afectar de una manera muy perjudicial al medio ambiente. Así, para este objeto y otros, se han establecido diversas técnicas jurídicas. También hay que comentar que el medio ambiente presenta entre sus principios uno muy relacionado con los residuos, este es, el principio “quien contamina paga” según el cual los costes correrán a cargo de las personas que se dediquen a la fabricación de productos o prestación servicios, de esta manera podríamos decir que quien produzca algún residuo deberá responder por ello,

aunque no siempre puesto que hay veces que quién genera algún residuo son los propios consumidores y no lo fabricantes. Y también se trata el reparto competencial entre el Estado (legislación básica), las Comunidades Autónomas (normas adicionales y gestión) y los Entes Locales (en función de las atribuciones estatales y autonómicas, aunque también podría darse el caso de que competencias aun cuando una ley no lo regule expresamente).

Y el segundo capítulo trata la gestión de los residuos, esto es, ya de manera más concreta el tema de los residuos. Se parte de la promulgación de la actual ley de residuos, 22/2011 la cual transpuso la Directiva Marco de Residuos para adaptar el ordenamiento comunitario en esta materia a la realidad interior del país y además, se nos establece una jerarquía de residuos que define el orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y gestión de residuos. Asimismo, con esta nueva ley, se establece un concepto de residuo distinto del anterior donde ya no se utiliza el verbo “desprenderse” sino “desechar” debido a la problemática por determinar que se debía entender por “desprender”. Y seguidamente, al hablar sobre la gestión de residuos, aquella que comprende la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de residuos, hay que decir que el control de estas actividades se sujeta a la obtención de la correspondiente autorización administrativa en cuanto a las actividades de valorización y eliminación, así como a una evaluación del impacto ambiental que deberá realizarse cada cierto tiempo. Y muy importante, es la gestión de los residuos peligrosos ya que de no llevarse a cabo una adecuada gestión ello puede provocar importantes problemas ambientales al ser concentrados activos de sustancias contaminantes que pueden contaminar el medio ambiente incluso antes de ser eliminados.

Sin embargo, hemos de decir que pese a haber temas muy importantes relacionados con los residuos, no se han tratado puesto que se haría muy extenso el trabajo, y mi tema se centra especialmente en la gestión. Además, en el caso de analizar otros aspectos ya hablaríamos sobre la especialidad. Algunos de estos temas son por ejemplo los residuos de envase, es decir, todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo; o las actividades de valorización (cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa

función en la instalación o en la economía en general) y eliminación (cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía). En cuanto a la eliminación de residuos es interesante destacar que el vertido controlado es el método más utilizado y, el resto de los residuos se incinera y una pequeña parte se utiliza como fertilizante orgánico. La selección de un método u otro de eliminación se basa sobre todo en criterios económicos, lo que refleja circunstancias locales. Y tampoco he entrado a hablar sobre otro problema conexo a la regulación de los residuos como es el suelo contaminado, es decir, aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno, y así se haya declarado mediante resolución expresa, donde para mayor seguridad jurídica, el Gobierno aprobará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes de suelos, y a su vez, las Comunidades Autónomas elaborarán un inventario con los suelos declarados como contaminados. Si un suelo se declara como suelo contaminado, la consecuencia inmediata de ello es que los responsables deberán proceder a su limpieza y recuperación en los términos previstos por las Comunidades Autónomas, y ello será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad que se cancelará cuando el suelo deje de tener tal consideración. Pero, también tiene otras consecuencias, como por ejemplo que dicha declaración comporte la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan.

I. EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RESIDUOS.

1. El concepto jurídico del medio ambiente y sus características. Posiciones doctrinales al respecto.

Antes de comenzar con el estudio de la regulación jurídica de los residuos y su gestión conviene hacer mención sobre el medio ambiente puesto que es el campo en el que se integran los residuos. Desde la perspectiva jurídica, el medio ambiente no cuenta con un concepto propio, pero lo que sí se puede decir es que se trata de un bien jurídico regulado en el artículo 45 de la Constitución española¹ y que por su importancia, en nuestro objeto de análisis, se destacará el contenido:

Artículo 45

Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

¹ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Editorial J.M. Bosch, Barcelona, 1995, pp.79-81. Señala que al decir que es un bien jurídico, se alude al hecho que es un bien constitucionalizado ya que nuestra sociedad le otorga un alto nivel de protección y promoción debido a su ubicación en la Constitución Española y, además, supone la existencia de unos poderes normativos destinados a garantizar su protección; es un bien colectivo pues es la sociedad, y no los ciudadanos, quienes ostentan la titularidad de este bien jurídico; y es un bien con un carácter complejo debido a que se compone de diferentes elementos.

LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial», en LÓPEZ MENUDO, F. (Dir.), *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la administración pública*, Editorial Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pp. 16-18.

En la STC 102/1995, de 26 de junio, se explica, en el FJ 4, que la falta de determinación del concepto se debe a que la Constitución española no considera que este sea su objeto y, que el mismo se deberá extraer del ámbito cultural. Por tanto, diferenciar las distintas posiciones doctrinales que existen al respecto ayuda a ver qué caminos hay para entender el medio ambiente, así como para saber qué bienes se pueden incluir o que se deben excluir del mismo.² Como bien expone el TC en esta sentencia y en otras, y de acuerdo con la doctrina, por una parte, existen posiciones doctrinales que postulan una concepción de medio ambiente en un sentido amplio, donde autores como Fuentes Bodelón, Mola de Esteban, Zaquenöd de Zögon o Barrero Rodríguez mantienen una concepción del medio ambiente en la que incluyen aspectos físicos y elementos culturales³. En este sentido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, llegó a la conclusión de que el medio ambiente agrupaba a un “conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades de vida”.⁴ Al respecto, Ortega Álvarez señala que el hecho de que la definición del medioambiente tenga un

² JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit., pp. 56-63.

³ Podemos destacar la STC 102/1995, FJ. 6, donde se nos expone que la Constitución, en su artículo 45, nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supraconcepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma [...].

LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente...», cit., p.23-25. En opinión de López Menudo, “el art. 45 CE ofrece un dato concluyente sobre el límite mínimo del concepto de medio ambiente: éste no debe ser inferior al ámbito de los recursos naturales a que se refiere el apartado 2 de dicho artículo.

⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, L., «El concepto de medio ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Director), *Lecciones de derecho del medio ambiente*, 4^o ed., Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005, p.44. A partir de la definición del TC, Ortega Álvarez destaca la existencia de dos elementos importantes: por una parte está la historicidad de la noción de medio ambiente en el sentido que el medio ambiente tiene un componente temporal ligado al cambio de las circunstancias que afectan al ciclo de la vida y, por otra parte, el de su transversalidad ya que el medio ambiente puede manifestarse como un valor que se ha de proteger en cualquier actividad que desarrolla el ser humano.

contenido bastante amplio, supone la existencia de tres escalones: medio ambiente en su acepción más estricta que comprendería los recursos naturales y la fauna y la flora; medio ambiente en su dimensión social, con los conceptos de bienestar, calidad de vida y desarrollo de la personalidad; y medio ambiente en donde se incluyen elementos de la ordenación del territorio y las infraestructuras, como el hábitat urbano, los transportes, los monumentos, etc.⁵

Y, por otra parte, existen posiciones doctrinales que postulan una comprensión estricta del concepto del medio ambiente donde destacamos autores como Martín Mateo, Escribano Collado o López González. El primero de ellos se considera el principal defensor de esta postura, el cual rechaza la idea de que el ambiente sea el territorio global objeto de ordenación y gestión, así mismo no considera que el medio ambiente pueda equipararse con la naturaleza, sin desconocer la relación de ambos elementos con el medio. Así, la definición de medio ambiente “incluye aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas; en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra”, sin tener en cuenta el suelo, pues “la gestión del suelo, o bien se reconduce a la ordenación global del territorio y a la lucha contra la erosión con trascendencia más amplia que la propia gestión ambiental, o bien se conecta con los ciclos del agua y del aire”.⁶

A partir de las anteriores posiciones, podemos identificar las siguientes notas caracterizadoras del medioambiente, que sirven para configurar el contenido, que son cuatro.⁷ La primera característica hace referencia a la evolución de la elaboración del concepto de medio ambiente ya que el proceso empezó en el seno de ciencias no jurídicas (la Biología, la Sociología, la Geografía, etc.) y luego siguió en el campo del Derecho. Por ello, la definición que sirve como punto de partida es la suministrada por las ciencias no jurídicas. La segunda característica hace referencia a que es un concepto jurídico indeterminado, es decir, es un concepto extraíble del ordenamiento jurídico considerado en su totalidad, pues la ley no determina con exactitud los límites

⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, L., «El concepto de medio ambiente»,...cit., p.45.

⁶ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., p. 57.

⁷ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., pp. 75-78.

del concepto del medio ambiente, aunque con éste se haga alusión a un supuesto de la realidad que puede ser precisado en el momento de aplicación (STC 64/1982 y STC 102/1995, FJ 4). La tercera característica se refiere al medio ambiente como concepto evolutivo y dinámico, ello se debe a que el medio ambiente en si ha sufrido una continua evolución, y así también el concepto jurídico del medio ambiente. Y la cuarta característica, alude al hecho que la expresión medio ambiente no es una expresión neutra y vacía desde el punto de vista axiológico sino que se basa en una elección de las relaciones entre el hombre y su entorno.

En definitiva, el Tribunal Constitucional en la sentencia de 26 de junio de 1995 (STC 102/1995) establece, en el FJ 4, una definición del medio ambiente de manera gramatical ya que, como hemos dicho antes, debido a que la Constitución Española no lo define de manera concreta, ello lo debemos extraer de otras ramas fruto de la experiencia y sabiduría. Así primero, establece que el medio es el “conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano”, de acuerdo con la Real Academia Española, y sin embargo añade que ello no sirve del todo puesto que el componente social no tiene relevancia; y después, dispone que el ambiente son las “condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están”. A partir de todo esto, el TC llega a la conclusión de que el medio ambiente es “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”.⁸

2. El ordenamiento jurídico del medio ambiente y de los residuos: fundamento, fines, características y principios.

La razón por la que se deben tratar los residuos dentro del medioambiente y, consecuentemente, aplicarles todo el régimen medioambiental está en que todo lo que atañe a la gestión de los residuos, en cuanto elemento susceptible de provocar daño en las personas formará parte de la problemática medioambiental.

Por ello, conviene hablar sobre el objeto del medio ambiente y sobre las características que lo definen así como sus principios que tanto en materia de medio ambiente como residuos se asemejan con pequeñas matizaciones.

⁸Continúa diciendo dicho FJ. que en otros textos, el medio ambiente en inglés, *environment*, es el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato”.

Los residuos son una materia que, en cuanto a la regulación y normativa, aparece ligada a la del medio ambiente debido a que, éste en su preocupación por protegerse también se encarga de los residuos pues son uno de los principales motivos de su deterioro. El impacto en el medio ambiente supone un límite al crecimiento económico debido, por una parte al malgasto de los recursos del medio ambiente por parte de los países ricos, y por otra parte a la mala gestión de los países menos desarrollados. Por esto, es necesario solventarlo a nivel internacional mediante la inclusión, en este ámbito, de políticas sobre el medio ambiente que se han de elaborar por la Comunidad Europea. Estas políticas deben contribuir a poner la expansión al servicio del hombre, dotándole de un medio ambiente que ofrezca las mejores condiciones de vida, y reconciliando al tiempo esta expansión con la necesidad creciente e imperativa de conservar el medio ambiente natural, de acuerdo con la Resolución del Consejo de la CE y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987. Y, a parte de dichas políticas, también encontramos diversos convenios celebrados que afectan de manera directa o indirecta a la regulación de los residuos; entre ellos, podemos destacar el Convenio de Basilea de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y la eliminación, y el Convenio de Río de 1992, por lo que afecta al propósito de la disminución de los residuos.

Dicho esto, salta a la vista que el objeto del medio ambiente es su protección. Sin embargo el porqué es más difícil de responder, y por ello se deben distinguir los diversos motivos que explican la necesidad de proteger el medio ambiente. De esta manera, partiendo de que antiguamente la razón de la protección del medio ambiente se debía, en ocasiones, a la protección de otros intereses (salud pública, actividades molestas, patrimonio forestal, etc.), se ha llegado a que hoy en día podamos decir que se trata de una protección utilitarista debido a que persigue diversos fines, todo ellos relacionados con el medio ambiente, como son la salud, la dimensión cultural del medio ambiente, la potencialidad económica de los recursos naturales y el ambiente considerado en sí mismo.⁹ Además, la gestión de los residuos como una parte de

⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos», en LÓPEZ MENUDO, F. (Director), *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la administración pública*, Editorial Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pp. 133-134.

elementos sobre el medio ambiente participa, también, en estos fines, sobre todo en cuanto a la calidad de vida y salud.¹⁰

En primer lugar, la salud es un fin de protección indirecta al medio ambiente, que tiene su justificación en la legislación higienista que entendía que el medio ambiente se había de proteger para poder lograr la salud pública o la salubridad pública.¹¹ En segundo lugar, la dimensión cultural del medio ambiente que tiene origen en que en la antigüedad la legislación quiso proteger valores educacionales del ambiente, valores recreativos, turísticos, así como valores asociados a la tranquilidad y al descanso¹². En tercer lugar, la potencialidad económica de los recursos naturales que es un fin que viene del pasado pues desde hace tiempo se han querido preservar los recursos naturales¹³, hasta llegar a la actualidad donde la justificación de este fin se encuentra en la rentabilidad económica de la protección del medio ambiente¹⁴. Y, en cuarto lugar, merece especial mención el ambiente considerado en sí mismo. En nuestro derecho,

¹⁰ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., pp. 140-150.

¹¹Esta razón la podemos encontrar plasmada en la Ley 14/1986 general de sanidad de 25 de abril, en cuyo artículo 19 establece que los poderes públicos tienen el deber de “prestar especial atención a la sanidad ambiental, que deberá tener la correspondiente consideración en los programas de salud”.

¹² JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., p. 145. Sin embargo, Jesús Jordano Fraga sostiene que la idea de proteger la dimensión cultural del medio ambiente, puede desembocar en una “conciencia ambiental neo-hippy”, que puede quedar ajena a cuestiones que tengan que ver con el medio ambiente.

¹³ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., p. 146. Dato interesante es que los economistas de la escuela liberal no consideraron como bienes económicos determinados elementos naturales (como la atmósfera) y, en cuanto a la protección de los montes, al principio su justificación se basaba en simples criterios de explotación racional.

¹⁴ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., p. 146. Y por ello, la protección del medio ambiente está resultando mucho más fácil de conseguir ya que los Estados y la comunidad internacional se han dado cuenta de que defender nuestro medio ambiente supone algo estéticamente respetable, pero también conlleva una inversión ineludible; es más caro descontaminar o tener que traer las aguas desde largas distancias que evitar el uso irresponsable de las mismas.

hasta el momento no puede decirse que el medio ambiente se haya consagrado de forma plena pues solo encontramos en la CE, concretamente en el art. 45, una referencia al medio ambiente donde se reconoce el derecho “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”. De este precepto, podemos observar como este fin relaciona al medio ambiente con la persona, remitiéndonos al concepto que dimos antes de medio ambiente en donde englobábamos al hombre. Sin embargo, en opinión de Jordano Fraga, el hecho de concebir al medio ambiente como un valor autónomo del hombre puede ocasionar problemas entre la sociedad y el ambiente, ya que se dejarían de lado los objetivos de preservación, restauración y mejora y se centraría en el medio ambiente sin más¹⁵.

Centrándonos en los recursos naturales y residuos, a su vez, podemos observar otra serie de fines: por una parte, hacer lo posible porque no se sature el medio ambiente mediante un consumo de recursos adecuado; por otra parte, conseguir una disminución de los residuos generados; y por último, fomentar la reutilización de los residuos que sigan generando. Y para ello, se han establecido unas actuaciones prioritarias que son el desarrollo de una estrategia temática sobre la gestión y el uso sostenible de los recursos, el desarrollo y aplicación de medidas relativas a la prevención y gestión de residuos, el desarrollo de una estrategia temática sobre el reciclado de residuos, y el desarrollo o revisión de la legislación sobre residuos.

Las normas encargadas de regular el medio ambiente, presentan una serie de características y principios. Por lo que se refiere a las características se destaca¹⁶: a) el carácter horizontal que supone que podemos encontrar varias ramas que hacen mención del mismo y no sólo el Derecho Ambiental, esto es, Derecho civil ambiental, de Derecho penal ambiental, etc., y también, alude a la extensión de la idea ambiental por los diferentes sectores de ordenación (como la energía, la ordenación del territorio, el transporte); b) la dispersión normativa, que es una característica externa del Derecho ambiental pero también es un problema ya que la dificultad por entenderla

¹⁵ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., p. 149. Un ejemplo que nos da Jordano Fraga es el caso de la protección dada a los pueblos indígenas, pues debido a la alta protección dada a su ordenamiento jurídico, en la mayoría de las ocasiones, ello ha ocasionado privación de su capacidad de obrar, privación de su derecho a la propia imagen, etc.

¹⁶ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., pp. 128-131.

contribuye al desconocimiento del Derecho ambiental y, como consecuencia, a su desuso; y c) el predominio de intereses colectivos, que se debe al posible enfrentamiento de intereses que puede surgir entre un sujeto público o privado y el resto de la sociedad en cuanto titular del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona “*res communes omnium*”.¹⁷

En cuanto a los principios, Martín Mateo, y otros autores como Castro y Loperna Rota, establecen una división por grupos de los principios algunos de los cuales también están presentes en la normativa sobre residuos (especialmente el de “quien contamina paga”).¹⁸

En primer lugar están los principios generales del Derecho público recogidos de manera expresa por la legislación ambiental. Entre ellos encontramos el principio de la participación pública que, cuando se da en los procedimientos referentes a la toma de decisiones sobre materias que afecten al medio ambiente aparecen tres pilares (que son la exigencia democrática, la llamada a la aportación imaginativa de los grupos de interés y la vía de prevención de conflictos sociales) y, cuyo precedente es el Principio 10 de la Declaración de Río. También apreciamos el principio de cooperación, sobre el que hay que decir que su importancia se debe a que preparar una decisión ambiental requiere informaciones que están en manos de diversos entes y, que, por lo tanto, hace falta una cooperación y coordinación entre las mismas y la supresión de la posible contradicción¹⁹. Y por último, tenemos el principio de la solidaridad el cual

¹⁷ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., p.128. Por su parte, Ramón Martín Mateo señala como principales características su *sustratum* ecológico, su especialidad singular, su componente técnico-reglado y la primacía de los intereses colectivos.

¹⁸ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., pp. 131-140; LOPERNA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1998, pp. 61-69; 73-75; 87-91; 94-98; 108; 112;

¹⁹ Hemos de destacar la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre donde el Tribunal Constitucional ha destacado sula gran importancia de este principio, con especial relevancia entre las distintas Administraciones competentes en materia de medio ambiente. Y otra manifestación de su importancia es la Ley 4/1989, de 27 de marzo, ya que en su título V “De la cooperación y de la coordinación”, ha creado la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

presenta dos dimensiones, la interterritorial - señala que la dinámica de los recursos impone *de facto* una solidaridad entre los habitantes del Planeta puesto que todos nosotros hacemos uso de ellos, aunque no en la misma medida- y la intergeneracional - tiene su fundamento en el derecho que tenemos todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado-.

En segundo lugar están los principios específicos positivados del Derecho ambiental. Entre los cuales encontramos el principio de la sostenibilidad, que es una exigencia de la Constitución Española, cuya importancia se debe a la mejor calidad de vida material y a la protección del medio ambiente que se derivan del crecimiento económico, y cuya formulación se halla en el informe preparado para las Naciones Unidas por unos especialistas encabezados por G. H. Bruntland donde se define el desarrollo sostenible como “aquel que es capaz de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”.²⁰ Asimismo, destacamos la preservación, restauración y mejora del medio ambiente como principio general objeto de constitucionalización cuyo significado se encuentra en que la protección ambiental exige que el deterioro sea reparado en efecto, esto es, sin que se acepte como sustitución compensaciones económicas. También se debe mencionar a los principios de acción preventiva y corrección en la fuente. El primero significa que se han de adoptar medidas de protección del medioambiente antes de que se haya producido una lesión al mismo por la constatación científica de la existencia de un peligro real de deterioro ambiental, y el segundo hace referencia a que toda actuación poluyente se debe corregir lo más cerca de la fuente²¹. Y por último, el principio “quien contamina, paga”, regulado en el Tratado de Roma, consistente en

²⁰ LOPERNA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, cit., pp. 61-63.

L.KRAMER, *European Community Treaty and Environmental Law*, 2º ed., Sweet & Maxwell, Londres, 1995, p. 64. L. Kramer, sin embargo, se muestra muy escéptico respecto de la aplicabilidad jurídica de este principio, citando el caso de los residuos nucleares para los que todavía no existe una tecnología capaz de convertirlos en inocuos.

²¹ LOPERNA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, cit., p. 96-97. Para E. Alonso, este es un principio derivado directamente del principio quien contamina, paga. En los supuestos de contaminación acumulativa, donde la localización del contaminador sea imposible o demasiado difícil, el coste de la corrección ha de soportarse en la fase que ofrezca la mejor solución desde el punto de vista administrativo y económico.

integrar los costes en aquellas personas que se dedican a la fabricación de productos o de prestación de servicios que incidan en el medio ambiente; aunque a menudo se aplica el principio de “responsabilidad común”, lo que significa que la sociedad soporta los costes de la protección ambiental, y además, hay casos en los que la Administración autoriza ciertos niveles de emisiones contaminantes.

3. Reparto competencial en materia de medio ambiente y residuos. Fuentes normativas.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas supuso la adaptación del ordenamiento español al Derecho comunitario. Destacando, por lo tanto, la promulgación de una Directiva que agrupó las anteriores en materia de residuos en una única norma. Se trata de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008. En ella encontramos reglas sobre la gestión de residuos e instrumentos que eviten la existencia de relación entre el crecimiento económico y la producción de residuos como la prevención, la reutilización, el reciclaje, etc.²²

En el nivel interno, los criterios de reparto de competencias parten de la existencia de tres poderes territoriales, estos son, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Entre dichos poderes hay dos relaciones, una entre el Estado y las CCAA, y la otra entre las CCAA y los Entes Locales; esto se debe a que en principio la Constitución establece que competencias tiene el Estado y cuales tienen las Comunidades Autónomas, y después, teniendo en cuenta los Estatutos de Autonomía se confiere competencias locales.²³

En el caso del medio ambiente y de los residuos, antes de hablar sobre quienes ostentan las competencias en estas materias, es muy importante destacar que el ámbito conceptual del medio ambiente, tal como aparece tratado en los mencionados arts. 148 y 149, no puede equipararse linealmente con el contenido en el art. 45 de la Constitución pues en éste último se trata de una manera más amplia y en los otros dos se refiere a datos más concretas (como pueden ser la ordenación del territorio, las

²² FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., p. 140.

²³ LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente...», cit., pp. 32-33. Y también se habla sobre ello en ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2º ed., Editorial Fundación, Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, pp. 503-505.

obras públicas, la agricultura, los montes, los aprovechamientos forestales, etc.) y lo mismo ocurre con los residuos puesto que no existe una competencia concreta. Todo esto, está provoca que, a pesar de que los preceptos destacados contengan actividades relacionadas con el medio ambiente o que hagan referencia a los residuos, a la hora de realizar el reparto ello dificulte la tarea.²⁴

El Estado, en base al art. 149.1.23 CE, tiene atribuida la competencia referente a la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Ahora bien, hemos de aclarar lo que ello significa, como bien hizo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, para evitar otras interpretaciones del mismo. En dicha sentencia se explica que la facultad de las CCAA para establecer normas adicionales de protección no limita en ningún momento la competencia del Estado en el establecimiento de preceptos básicos ya que “debe ser el Estado el que establezca toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente”.²⁵

En cuanto a las Comunidades Autónomas, la determinación del art. 149.1.23 CE, antes explicado, viene a completarse con el artículo 148.1.9 CE, que posibilitó, desde el principio, a todas las Comunidades Autónomas la asunción de competencias de “gestión en materia de protección del medio ambiente” sobre las que se tratará más adelante.²⁶ Por lo tanto, las CCAA podrán establecer normas adicionales de protección y también asumirán competencias de gestión en esta materia.²⁷

²⁴ ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La organización administrativa del medio ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), *Lecciones de derecho del medio ambiente*, 4º ed., Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 101.

²⁵ LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente...», cit., p.34; CASTAÑÓN DEL VALLE, M., *Todo Residuos*, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2010, p. 38.

²⁶ En cuanto a los modelos de gestión de residuos, en la Ley de Residuos Valenciana solo encontramos una pequeña referencia en el art. 22.1 donde se preve que “las actividades tanto públicas como privadas de gestión de residuos se ejecutarán conforme a los planes de residuos aprobados por las administraciones públicas competentes”.

²⁷ LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente...», cit., pp. 34-38; MANUEL CASTAÑÓN DEL VALLE, *Todo Residuos...*, cit., p. 39.

Si nos fijamos en la jurisprudencia se observa una evolución en cuanto a las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. En un primer momento, se puede destacar la STC 170/1989, de 19 de octubre, sobre el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en cuyo FJ. 2 se aprecia una reducción de las competencias normativas autonómicas. Más adelante, en la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, se puede ver una clara interpretación extensiva de las competencias estatales, pues en el FJ 3º se admite de forma generalizada normas reglamentarias en la noción de legislación básica. Pero, con la STC 102/1995, sobre la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos, se intenta dar un adecuado sentido a la relación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, y en el FJ 8º se afirma que la legislación básica estatal no puede llegar “a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”.

En uso de las competencias estatales que dictó la Ley, a nivel estatal debemos decir que en el siglo XIX, las normas estatales se dedicaban a atribuir la competencia en materia de residuos a los Ayuntamientos (debían actuar a través de sus Ordenanzas municipales). Más adelante, en el siglo XX van apareciendo reglas sustantivas generales sobre esta materia en el marco de las instrucciones de Sanidad Pública e Higiene, con lo que de alguna manera se va observando una aproximación de lo que vendría a ser la protección del medio ambiente. Así, conviene destacar la primera Ley sectorial sobre residuos, la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Recogida y Tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, con un contenido principalmente de carácter económico.²⁸ A continuación, tenemos la precedente ley a la actual, la Ley 10/1998 de residuos que, a pesar de que durante su aplicación tanto las administraciones públicas como los productores y gestores de residuos fueron adquiriendo experiencia y formación en este campo, al igual que los instrumentos y principios en materia de residuos han evaluado, se ha visto la necesidad de elaborar una nueva ley que se adaptase a estos cambios (aumento de la producción de residuos, distinción entre residuos y no residuos, desarrollo de medidas de prevención y gestión de residuos, etc.). Esta es la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo origen lo encontramos en el aumento de la producción de residuos que ha habido constantemente y en la importancia de la actividad económica vinculada a los mismos.

²⁸ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente...*, cit., pp. 500-501.

Y a nivel autonómico existen diversas leyes como por ejemplo la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental de Andalucía, que incorporaba reglas sobre desechos y residuos sólidos urbanos, y marcaba las determinaciones conforme a las cuales se regularía mediante reglamento el contenido de las futuras ordenanzas municipales sobre gestión de residuos; el Decreto 297/1995, de gestión de los residuos sanitarios de la Comunidad de Aragón; la Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos en Cataluña; y, en nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, que constituye la expresión de la política de residuos de la Generalitat, proporcionando las bases para convertir la gestión de los residuos en una práctica adecuada que garantice la salud de las personas y un alto nivel de calidad en nuestro medio ambiente.²⁹ La Comunidad Valenciana, en uso de sus competencias, establece en el Estatuto de Autonomía (EACV) las competencias que les corresponde a la Generalitat en su art. 49 donde encontramos referencias al medio ambiente así como a los residuos. Esa competencia se expresa claramente en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana donde se establece que: “En el marco del mandato global de protección del artículo 45 de la Constitución Española, la competencia legislativa de la Generalitat sobre la materia viene establecida en el apartado 6 del artículo 32 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y en el apartado 1.23ª del artículo 149 de la Constitución Española, de dictar normas adicionales de protección, así como en el artículo 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en que se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En cuanto a las EELL, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985, en el art. 25.2.b) hace referencia al “medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.”; el art. 25.2.f), prevé las competencias que se deben atribuir a los municipios, pues en dicho artículo hace referencia a la “protección del medio ambiente”; el art. 26 donde se enumera unos servicios públicos que todos los municipios deben prestar de manera obligatoria, como son la recogida de residuos, el abastecimiento domiciliario de agua potable, y el alcantarillado, aunque además, en los municipios con más de 5.000 habitantes se

²⁹ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente...*, cit., pp. 501-502.

establece el tratamiento de residuos³⁰. Estos servicios fueron ampliados por la Ley estatal de Residuos de 1998, la cual añadió: “la recogida, el transporte, y al menos, la eliminación de los residuos urbanos” (art. 4.3) y la implantación de sistemas de recogida selectiva en los de más de 5.000 habitantes (art. 20.3). Y por otra parte, el art. 27 LRBRL establece que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias; y por último, el art. 31.2 LRBRL donde se deja claro que el ámbito de las Diputaciones es el consistente en “garantizar los principios de la solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social”.³¹

Asimismo, la LRSC, en el Preámbulo, respecto a las Entidades Locales, ordena que podrán establecer a través de sus ordenanzas las condiciones para la entrega de los residuos cuya gestión hayan asumido. Además, de conformidad con el artículo 12.5, las entidades locales habrán de llevar a cabo, como servicio obligatorio, la recogida, transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, en los términos establecidos en sus propias ordenanzas, pudiendo asumir, de forma voluntaria, la gestión de los residuos comerciales no peligrosos y de los residuos domésticos generados en las industrias también, sin perjuicio de que los productores de dichos residuos puedan gestionarlos por sí mismos. Esto sucede como consecuencia de la eliminación del concepto de residuo urbano y su reclasificación³².

³⁰ El tratamiento al que se refiere lo encontramos redactado en el art. 21.3 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados que expone que “las Entidades Locales habilitarán espacios, establecerán instrumentos o medidas para la recogida separada de residuos domésticos y en su caso, comerciales a los que es preciso dar una gestión diferenciada bien por su peligrosidad, para facilitar su reciclado o para preparar los residuos para su reutilización”. Y también encontramos información al respecto en el siguiente libro: MANUEL CASTAÑÓN DEL VALLE, *Todo Residuos...*, cit., pp. 40-41.

³¹ LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente...», cit., pp. 69-70; ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente...*, cit., pp. 507-508.

³² De esta forma, podemos observar un cambio respecto a la derogada Ley 10/1998 ya que entonces, los Entes Locales tenían la obligación de actuar en cuanto a la recogida y el tratamiento de los residuos urbanos (que incluían los residuos procedentes de oficinas, comercios y servicios y los industriales asimilables) y, en cambio ahora, con la nueva clasificación, dicha obligación solo se refiere a los residuos domésticos, con lo que la recogida

Por su parte, en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana encontramos así, que en el Capítulo II del Título I se dedica a la organización y a las competencias de las administraciones públicas, estableciéndose con carácter general la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos o municipales, siendo los municipios titulares del servicio público de recogida, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos.

Por lo demás, aun estando clara la distribución en estas dos leyes, puede sostenerse que las Entidades Locales podrán tener competencias aun cuando una ley no regule concretamente las competencias que les correspondería respecto a una materia o no haya atribución expresa. Esto lo podemos extraer, por ejemplo, del caso de los lodos de la depuración de aguas residuales, sobre el que habla el profesor Blasco Díaz en su comentario a la STS DE 30 de noviembre de 2010, ya que no existe regulación al respecto en ninguna Ley que establezca que de ello se podrán ocupar los municipios y, sin embargo, la falta de regulación ha permitido, en ocasiones, que los municipios hayan dictado sus ordenanzas reguladoras de aplicación de fangos de depuración.³³ La regla general es que, para que los municipios tengan competencias, se les debe haber atribuido por ley (art. 2.1 y 25 LBRL), y sobre lo que se comenta aquí viene a ser la excepción. Aparte de la legislación básica que así lo da a entender, también existen varias sentencias del Tribunal Constitucional como por ejemplo la Sentencia 83/2005, de 7 de abril, en cuyo FJ.7 expresa lo mismo al decir que “la autonomía municipal no se traduce de ninguna forma en una inexistente garantía de que no se regulen por el legislador los diversos ámbitos de la actuación del municipio”. A pesar de esto, muchas veces la doctrina no ha estado de acuerdo, y según ella los municipios podrán tener competencias de su interés si así se desprende de los caracteres constitucionales de la autonomía local.³⁴ Para ello encontramos fundamentación

y tratamiento de los demás residuos lo harán de forma voluntaria si así lo deciden las Entidades Locales, en su caso.

³³ BLASCO DÍAZ, J.L., «Sobre el alcance de las potestades normativa y sancionadora de los municipios. Comentario a la Sentencia de 30 de noviembre 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (sección 4ª)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; RICARDO ALONSO GARCÍA, R., (Coord.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*, Editorial Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 728-730.

³⁴ BLASCO DÍAZ, J.L., «Sobre el alcance de las potestades normativa y sancionadora de los municipios...», cit., pp. 730. Véase, por ejemplo FONT Y LLOVET, T., *Gobierno Local y Estado*

jurídica tanto en el artículo 137 como en el artículo 9.2 como en el artículo 45, y como el artículo 137 de la Constitución española, pues en estos preceptos se establece que los municipios podrán hacer uso de sus potestades con la finalidad de poder atender sus intereses, esto es, se podrán atribuir a si mismos competencias, siempre y cuando ello se haga con el objetivo de cumplir con sus deberes que tienen encomendados. Y justamente sobre esta situación se ha pronunciado el Tribunal Supremo, como en la Sentencia de 30 de enero 2008, en la cual expone que “la autonomía local no está constituida por un catálogo de competencias objetivamente determinado o que pueda determinarse sobre la base de unas características invariables, sino más bien mediante la facultad de asumir, sin título competencial especial, todas aquellas tareas que afecten a la comunidad vecinal que integra el municipio y que no hayan puesto en funcionamiento otras Administraciones públicas”.

Autonómico, Barcelona, 2008, pp. 39 ss., y ORTEGA ÁLRVAREZ, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario, 2000, pp. 33-54.

II. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS.

Bajo la rúbrica de gestión de residuos se comprenden una serie de actividades que han sido, como tal, determinadas, con carácter general, por la normativa europea: “la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente” (Directiva 2008/98/CE).³⁵ No obstante, antes de tratar sobre la gestión de los residuos, se hará una breve introducción estableciendo lo que se considera por residuo y la nueva clasificación, que ha establecido la vigente Ley al respecto.

1. Concepto y clasificación del residuo.

1.1. El origen y concepto del residuo.

Como ya se ha dicho, hasta 2011 la legislación estatal aplicable a los residuos estaba constituida por la Ley 10/1998, de Residuos. Diez años después se promulgo la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, una Directiva que agrupó las anteriores normas en materia de residuos en una única norma. La importancia de esta Directiva se desarrollará más adelante, ahora solo cabe apuntar que con ocasión de su promulgación, y por su importancia, se transpuso a nuestro ordenamiento jurídico interno a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que sustituyo la anterior Ley en materia de residuos de 1998 con la finalidad de actualizar el régimen previsto en esta Ley debido a la experiencia adquirida y a los diversos problemas encontrados, así como al cambio producido en materia de residuos por el paso del tiempo. La vigente Ley en materia de residuos, de alguna manera viene a establecer una distinción más clara entre residuos y no residuos, a diferencia de antes en que había una diversidad de normas nacionales para referirse a cada tipo de residuo. Ahora todos ellos se recogen en esta Ley. Por lo tanto, el contenido de la legislación estatal proviene, a parte de la Directiva que acabamos de nombrar, de otras normas europeas relativas a los residuos pero de manera más concreta.³⁶

³⁵ MANUEL CASTAÑÓN DEL VALLE, *Todo Residuos...*, cit., pp. 166-167.

³⁶ LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente...», cit., pp. 22-24. Estas otras son: la Directiva 94/62/CE, sobre envases; la Directiva sobre pilas y acumuladores (Directiva 2008/12/CE); las Directivas sobre aparatos eléctricos y electrónicos, y electrodomésticos (Directiva 2008/35/CE, la Directiva 2003/108/CE y la Directiva la

En cuanto al concepto, el art. 3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados dispone lo que se considera residuos, esto es, cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar, lo más importante es determinar cuándo una sustancia se considera residuos a efectos de saber el régimen jurídico que le será de aplicación. Así, en el mismo texto legal, ordena que la determinación de los residuos que han de considerarse como residuos peligrosos y no peligrosos se hará de conformidad con la lista establecida en la Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000. Por orden del Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, previa consulta a la Comisión de coordinación en materia de residuos, se podrá reclasificar un residuo en los siguientes términos, conforme, en su caso, a los procedimientos previstos en el artículo 7 de la Directiva 2008/98/CE: a) Se podrá considerar un residuo como peligroso cuando, aunque no figure como tal en la lista de residuos, presente una o más de las características indicadas en el anexo III; b) Se podrá considerar un residuo como no peligroso cuando se tengan pruebas de que un determinado residuo que figure en la lista como peligroso, no presenta ninguna de las características indicadas en el anexo III. Esto supone una obligación para los Estados miembros de utilizar la Lista Europea de Residuos.

Conviene establecer algunas matizaciones por lo que se refiere al concepto. Por una parte, el legislador ya no emplea el verbo “desprender” sino que opta por “desechar”, lo que se traduce en una voluntad más clara respecto al objeto ya que antes con el término “desprenderse” no se sabía muy bien que suponía ello³⁷. Según el Diccionario de la RAE por desechar se entiende: renunciar, arrojar, dejar una cosa de uso para no volver a servirse de ello y en un sentido casi idéntico, desprender se define como:

2008/34/CE); las Directivas sobre vehículos al final de su vida útil (Directiva 2008/33/CE) y sobre reutilización y reciclado y valorización de vehículos de motor (Directiva 2005/64/CE).

³⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., pp. 152-155. El TJCE estableció que el verbo “desprenderse” debía ser interpretado de acuerdo con la Directiva 75/442 –protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos- y con el art. 174.2 CE –la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuye a alcanzar un nivel de protección elevado y se basa, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva-. Sin embargo, el mismo TJCE considera que dicha Directiva no establece criterio alguno a la hora de determinar la voluntad del poseedor de desprenderse de una sustancia u objeto concretos.

desatar, echar de sí algo, apartarse o desapropiarse de algo. Además, otro matiz a tener en cuenta es que el hecho que una sustancia sea considerada residuos, ello no excluye de que pueda ser objeto de aprovechamiento económico, esto es, una sustancia puede residuo y al mismo tiempo puede ser reutilizada económicamente. Asimismo, de acuerdo con las citadas sentencias al respecto del Tribunal de Justicia, el hecho de que una sustancia sea sometida a operaciones, como por ejemplo de valorización o de eliminación, ello no da lugar a entender que el poseedor de esa sustancia la desecha y por lo tanto considerarla como residuo.

1.2. La clasificación de los residuos en atención a la nueva tipología.

Dentro del ámbito de aplicación, la LRSC en su transposición lleva a cabo una nueva clasificación de la tipología de los residuos. Así, a la tradicional distinción entre residuos urbanos e industriales, la primera (residuos urbanos) ahora se ha subdividido entre residuos domésticos y residuos comerciales, quedando en el otro lado los residuos industriales.³⁸ De esta manera se abandona el anterior concepto omnicompreensivo de residuos urbanos que se preveía en la LR 10/1998 o que la anterior LRSU 42/1975 manejaba como residuos sólidos urbanos.

Los residuos domésticos son los “residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas, así como los generados en servicios e industrias. Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, acumuladores, muebles y enseres así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. Tendrán la consideración de residuos domésticos los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.”, de acuerdo con las definiciones establecidas en el artículo 3 de la vigente Ley de residuos. Los residuos comerciales, de acuerdo con el mismo precepto son los “residuos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.”. Y los residuos industriales, también en base al mencionado precepto, son los “residuos resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados

³⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., pp. 176-178.

por la actividad industrial, excluidas las emisiones a la atmósfera reguladas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre.”. Hay que poner de manifiesto que la cantidad de residuos que genera una industria guarda relación con la tecnología del proceso productivo, calidad de las materias primas o productos intermedios, propiedades físicas y químicas de las materias empleadas, combustibles utilizados y los envases y embalajes del proceso.

Y, por otra parte, hay que mencionar a los residuos peligrosos recordando que la primera terminología que se adopta en el seno de las Comunidades Europeas para identificar a este tipo de residuos fue la de “residuos tóxicos y peligrosos”. Sin embargo, según la Directiva 2008/98/CE, en las definiciones enumeradas en el art. 3, observamos una definición más completa según la cual el residuo peligroso es aquel que presenta una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo III, estas son: explosivo, oxidante, fácilmente inflamable, irritante, nocivo, tóxico, cancerígeno, corrosivo, infeccioso, tóxico para la reproducción, mutagénico, sensibilizante, ecotóxico, susceptibles de dar lugar a otra sustancia, emiten gases tóxicos. Y por su parte, la vigente Ley en materia de Residuos, en el art. 3, añade que también serán residuos peligrosos aquellos que puedan aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como los recipientes y envases que los hayan contenido. Pero, además, con el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, básica de Residuos tóxicos y peligrosos, se admitió la posibilidad de que las Comunidades Autónomas incorporasen nuevas categorías de residuos peligrosos siempre que reúna las características antes mencionadas, ello lo deberá poner en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente para notificarlo a la Comisión Europea. Por lo demás, me remito a lo establecido en el Catálogo Europeo de Residuos CER, aprobado por la Decisión 2000/532/CE.³⁹

2. Marco jurídico de la gestión de residuos: concepto, fundamento, objeto y principios.

La actividad de gestión de residuos, según la Directiva marco 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, residuos, y según la

³⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., pp. 180-182.

vigente Ley de Residuos y Suelos Contaminados, comprende la recogida (operación consistente en juntar residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales con el objeto de transportarlos a una instalación de tratamiento de residuos), el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente.⁴⁰ Además, la propia Directiva precisó en los Anexos I y II que entre las actividades de eliminación y valorización está incluida la actividad de “almacenamiento provisional” y “almacenamiento temporal” de cualquiera de las operaciones enumeradas en el respectivo Anexo. Tanto en unas como en otras se especifica además que quedará excluido el almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar donde se produjo el residuo; y por lo tanto, a partir de esto extraemos que el almacenamiento de residuos sólo se considerará operación de gestión de residuos cuando tenga lugar en una instalación distinta a la de producción del residuo, pero se excluye del concepto de gestión el almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción.⁴¹

La Directiva ha supuesto un impulso fundamental en la Unión Europea, donde la regulación de los residuos constituye un ámbito muy importante dentro de la política medioambiental. Además, en ella se establece una jerarquía de residuos que define el orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y gestión de residuos (ello tiene como antecedente la Estrategia Temática sobre la prevención y el reciclado de residuos que se publicó el 21 de diciembre de 2005 en Bruselas). Así, el

⁴⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., p. 206.

⁴¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., pp. 206-207. Sin embargo, la exclusión referente al almacenamiento temporal ha ocasionado problemas puesto que en la práctica ciertas industrias han optado por el simple abandono de los residuos en zonas anexas al lugar de la producción, alegando que se trata de un simple depósito temporal. Pero, debe tenerse en cuenta que, a pesar de que el almacenamiento temporal de residuos no constituya una operación de gestión -lo que supondrá entre otras cosas el deber de registro o autorización-, ello no significa que se deba incumplir con las obligaciones que establece la propia Directiva. Al respecto Fernández Ramos Severiano destaca la sentencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 5 de octubre de 1999 Lirussi/Bizarro) donde el Tribunal declaró que si los residuos, a pesar de estar almacenados temporalmente, llegan a causar daños importantes al medio ambiente, esas operaciones de almacenamiento temporal estarán sujetas a determinadas obligaciones derivadas de los principios de cautela y de acción preventiva.

orden es el siguiente: primero la prevención, segundo la preparación para la reutilización, tercero el reciclado, cuarto otro tipo de valoración como por ejemplo la valorización energética, y quinto la eliminación. Por consiguiente, los Estados miembros deberán actuar en este sentido puesto que ellos tienen el deber de adoptar medidas para fomentar aquella opción que ofrezca un mejor resultado a nivel global del medio ambiente.

Por su parte, la LRSC tiene por objeto regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. Tiene asimismo como objeto regular el régimen jurídico de los suelos contaminados (art.1). Será de aplicación a todo tipo de residuos excepto a las emisiones a la atmósfera, los suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados durante las actividades de construcción, los residuos radiactivos, los explosivos desclasificados y a las materias fecales, si no están contempladas en el apartado 2.b), paja y otro material natural, agrícola o silvícola, no peligroso. Tampoco será de aplicación a los residuos ya regulados por otra norma comunitaria o nacional que incorpore a nuestro ordenamiento normas comunitarias: las aguas residuales, los subproductos animales cubiertos por el Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía con la Ley anterior de 1998, no se incluirá en esa excepción los subproductos animales y sus productos derivados, cuando se destinen a la incineración, a los vertederos o sean utilizados en una planta de biogás o de compostaje. Asimismo, tampoco se le aplicará esta Ley a los cadáveres de animales que hayan muerto de forma diferente al sacrificio, incluidos los que han sido muertos con el fin de erradicar epizootias, y que son eliminados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009; y los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento o del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras cubiertos por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

Por lo que se refiere a los principios que tienen cierta relación con la gestión de los residuos, la Directiva los menciona. Así, por una parte tenemos el principio de autosuficiencia, el cual implica que tanto la Comunidad Europea como los Estados miembros tengan a su disposición los medios necesarios para poder por sí solos llevar

a cabo las actividades de eliminación y valorización de residuos. Por otra parte, está el principio de proximidad según el cual dichas actividades deberá llevarse a cabo en las instalaciones más próximas a la producción de los residuos mediante la utilización de tecnologías y unos métodos eficientes para poder proteger el medio ambiente y la salud pública de la mejor manera. Y también prevé el principio referente a la responsabilidad ampliada del producto, respecto al cual hay que destacar que se trata de un principio fundamental ya que presenta ciertas peculiaridades a diferencia de antes. Este principio supone que aquellas personas que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional verán ampliada su responsabilidad en cuanto a la gestión del residuo. Muy relacionado con este principio destacamos el principio “quien contamina paga” que supone que los costes relativos a la gestión de los residuos tendrá que soportarlos el productor inicial del residuo, el poseedor actual o el anterior poseedor.⁴²

Y, en cuanto a la finalidad de la regulación de los residuos, básicamente se debe a que, mediante la transposición de las normas europeas, se quiere asegurar la protección de la salud de las personas y salvaguardar el medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por el vertido de residuos.⁴³ Con lo que, para alcanzar dicho objetivo es necesario que, por una parte, los residuos no contaminen prohibiendo el abandono y el vertido incontrolado de residuos y, por otra parte, que la gestión sea compatible con el medio ambiente. Así, para determinar el ámbito de aplicación de esta Directiva sobre gestión de residuos, hemos de referirnos al concepto de residuos que ya explicamos en su momento y que ahora solo hay que mencionar, es decir, cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar.

Para conseguir estos fines del medio ambiente, se han establecido diversas técnicas jurídicas.⁴⁴ No se trata de algo nuevo, puesto que la preocupación del medio ambiente

⁴² BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.,... [ET AL.], «Marco jurídico de la gestión de los residuos», en MENÉNDEZ REXACH, A., ORTEGA BERNARDO, J. (Directores), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas administraciones públicas*, Editorial CES, DL., Madrid, 2010, pp. 38-39.

⁴³ BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.,... [ET AL.], «Marco jurídico de la gestión de los residuos»..., cit., p.36.

⁴⁴ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado...*, cit., pp. 187-190.

proviene de los finales de los sesenta y principios de los setenta. Así, el origen lo encontramos en la Conferencia de Estocolmo de 1972 donde se dio pie a las políticas de conservación y protección del medioambiente; sin embargo, hoy en día se puede observar cómo muchos de los instrumentos jurídicos que se propusieron para este fin (por ejemplo la planificación elevada o una fauna menor variada) han quedado como simples propuestas y buenas intenciones. Si se observa al ordenamiento jurídico medioambiental, se aprecia la existencia de varias técnicas e instrumentos jurídicos sobre las que antes se trató que, básicamente, tienen como principal objetivo la protección del medio ambiente: autorizaciones, homologaciones, evaluaciones de impacto ambiental, planificación, tributos, subvenciones, espacios protegidos, catálogos e inventarios, sanciones penales y administrativas, etc.

Así, en cuanto a los residuos, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en el preámbulo expone, en primer lugar, que la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008 (Directiva marco de residuos) proporcionará los instrumentos que permitan disociar la relación existente entre el crecimiento económico y producción de residuos; y en segundo lugar, encontramos los instrumentos de la política de residuos en el Título II, que siguen lo establecido por la Directiva antes mencionada. Así, son instrumentos de planificación, los planes y programas de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos. Debido a la importancia de la planificación de la gestión de los residuos, esta Ley los desarrolla en tres niveles distintos: a nivel nacional tenemos el Plan Nacional marco de Gestión de Residuos el cual define la estrategia general de gestión de residuos así como los objetivos mínimos, a nivel autonómico están los respectivos planes de gestión de residuos que pueden elaborar las Comunidades Autónomas, y a nivel local se permite a las Entidades Locales que realicen programas de gestión de residuos. Estos últimos, reconocidos en el art. 22.2 d) de la Ley de Residuos Valenciana consisten, en “ejecutar las disposiciones del Plan Integral de Residuos referidas a los residuos cuya gestión sea servicio público, salvo en lo que se refiere a las previsiones sobre envases y residuos de envases (art. 24.3 Ley de Residuos Valenciana).”⁴⁵ Por lo tanto, la Ley valenciana dispone que tiene que haber un Plan así como para lo que sirve. El procedimiento lo encontramos regulado en los arts. 35 a 37 donde hay que partir que pueden ser tanto de iniciativa privada como pública y se

⁴⁵ BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.,... [ET AL.], «Marco jurídico de la gestión de los residuos»..., cit., p. 145.

podrán formular una vez haya sido aprobado el plan zonal. Y después, la presentación del proyecto dará lugar a la convocatoria de un concurso público. Y aprobado el proyecto se remitirá para su publicación en los diarios oficiales correspondientes y, en su caso, se dará traslado a la Conselleria competente en medio ambiente.

Y en cuanto a los programas de prevención de residuos, éstos establecen las medidas y objetivos de prevención, asimismo, podrán estar integrados en los planes y programas de gestión de residuos, en otros programas de política ambiental o se establecerán como programas separados. Y además, instrumentos económicos como los cánones aplicables al vertido de residuos mediante depósito en vertedero y a la incineración de residuos domésticos.

Concretamente en nuestra Comunidad Autónoma existe la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana en cuyo Preámbulo se expone, al respecto de las técnicas e instrumentos jurídicos, que la planificación, que es competencia de la Generalitat, se regula en el Título II de esta Ley. Mediante la planificación, la Generalitat deberá coordinar la actuación de las diferentes administraciones públicas en aras de una adecuada gestión de los residuos. Hay dos clases de planes, el Plan Integral de Residuos y los planes zonales (se constituyen como instrumentos de desarrollo y mejora del Plan Integral de Residuos). Ambos tienen como finalidad el cumplimiento de objetivos concretos de valorización, facilitándose la participación de la iniciativa privada en este ámbito y procurando una gestión correcta de los residuos que se generen en la Comunidad Valenciana, en todos los ámbitos de gestión.

3. El control de las actividades de gestión de residuos.

3.1. La sujeción a autorización administrativa de las actividades de valorización y eliminación.

La Directiva 2008/98/CE declara en el artículo 23 que los Estados miembros exigirán a cualquier entidad o empresa que tenga intención de llevar a cabo el tratamiento de residuos que obtenga una autorización de la autoridad competente.⁴⁶ Pero también añade una serie de exenciones para las entidades o empresas que realicen la

⁴⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., p. 250. Fernández Ramos, explica que la experiencia demuestra una y otra vez la conveniencia de ejercer un control preventivo adecuado, pues las intervenciones a posteriori -en particular para clausurar vertederos ilegales- son muy dificultosas.

eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción, o la valorización de residuos, siempre y cuando cumplan con los requisitos del art. 25. Por lo que se refiere a la eliminación de los residuos peligrosos, estas exenciones les será inaplicables; y en cuanto a valoración, la exención de autorización para valorizar los residuos generados por terceros, a pesar de que no se exprese de forma clara la imposibilidad en la ley, encontramos algunas Directivas que sí lo establecen (por ejemplo, la Directiva 2000/76/CE, art. 4.1).

Por su parte, la LRSC (art. 27) establece que quedan sometidas al régimen de autorización por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde están ubicadas, las instalaciones donde vayan a desarrollarse operaciones de tratamiento de residuos, incluido el almacenamiento en el ámbito de la recogida en espera de tratamiento, así como la ampliación, modificación sustancial o traslado de dicha instalación.⁴⁷ Asimismo deberán obtener autorización las personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos, y dichas autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan el domicilio los solicitantes y serán válidas para todo el territorio español. En general, para la concesión de las autorizaciones los órganos administrativos competentes realizarán, por sí mismos o con el apoyo de las entidades colaboradoras debidamente reconocidas conforme a las normas que les sean de aplicación, las inspecciones previas y las comprobaciones necesarias en cada caso. Y en cuanto a la duración, la ley expone que se concederán por un plazo máximo de 8 años, pasado el cual se renovarán automáticamente por períodos sucesivos, con excepción de las autorizaciones otorgadas a las instalaciones a las que resulte de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyo plazo de vigencia coincidirá con el de la autorización ambiental integrada. Además, todas las autorizaciones se inscribirán por la Comunidad Autónoma en el registro de producción y gestión de residuos.⁴⁸

El siguiente precepto, establece las exenciones al deber de obtener autorización puesto que en él se establece que podrán quedar exentas de autorización las entidades o empresas que lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no

⁴⁷ Antes sólo se hacía referencia a las actividades de valorización y eliminación de residuos (art. 13.1 LR). Y es que en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, aún se sigue refiriendo únicamente a éstas actividades.

⁴⁸ CASTAÑÓN DEL VALLE, M., *Todo Residuos...*, cit., pp. 172-174.

peligrosos en el lugar de producción o que valoricen residuos no peligrosos. Para su concesión se deberá establecer una serie de normas generales que especifiquen los tipos y cantidades de residuos a los que se podrá aplicar dicha exención, así como los métodos de tratamiento que deban emplearse. Dichas normas garantizarán que el tratamiento del residuo se realizará sin poner en peligro la salud de las personas y sin dañar al medio ambiente; y además, deberán aprobarse mediante orden del Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, una vez analizada la propuesta por la Comisión de coordinación en materia de residuos, y se informará de ello a la Comisión Europea.

3.2. La sujeción a evaluación de impacto ambiental.

En el ámbito comunitario, existe una pequeña referencia a la evaluación del impacto ambiental en el art. 30 de la Directiva 2008/98/CE que dispone que los Estados miembros se asegurarán de que los planes de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada y, cuando corresponda, con arreglo a los artículos 9 y 11.

En el ordenamiento español es donde encontramos la regulación concreta, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. De acuerdo con el primer artículo, esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante: a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos; b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables; c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente; d) el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de esta ley. Asimismo, establece los principios que informarán el procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, así como el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Según el artículo 5, se entiende por evaluación ambiental aquel procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a

declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos. Incluye tanto la «evaluación ambiental estratégica» como la «evaluación de impacto ambiental. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, lo tenemos muy bien explicado en el artículo 7 en relación con los Anexos I y II. Así destacamos el grupo 8 del Anexo I donde se destaca las instalaciones de incineración de residuos peligrosos así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico; las instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento físico-químico con una capacidad superior a 100 t diarias; y los vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 t por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 t, excluidos los vertederos de residuos inertes.⁴⁹

3.3. La función de inspección y vigilancia.

La ley de Residuos y Suelos Contaminados ordena que las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de lo previsto en esta Ley y en sus normas de desarrollo se ejercerán por las autoridades administrativas en el correspondiente ámbito competencial en materia de residuos y de seguridad ciudadana.

Con especial referencia a la inspección, la Directiva marco, en el art. 34 establece que las entidades o empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos estarán sujetos a inspecciones periódicas adecuadas efectuadas por las autoridades competentes. Concretamente por lo que se refiere a las operaciones de recogida y transporte, las inspecciones comprenderán el origen, la naturaleza, la cantidad y el destino de los residuos recogidos y transportados. Además, para asegurar el cumplimiento, por una parte, las entidades o empresas que tenga intención de llevar a cabo el tratamiento de residuos, los productores de residuos peligrosos y las entidades y empresas que recojan o transporten residuos peligrosos con carácter profesional o actúen como negociantes y agentes de residuos peligrosos llevarán un registro cronológico en el que se indique la cantidad, naturaleza, origen y, si procede, el destino, la frecuencia de recogida, el medio de transporte y el método de tratamiento previsto de los residuos; y, por otra parte, en el caso de los residuos peligrosos, se guardará la información registrada durante, al menos, tres años, excepto en el caso de

⁴⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Regulación, gestión y control de los residuos»..., cit., p. 256.

las entidades y empresas que transporten residuos peligrosos, que deberán guardarla durante, como mínimo, 12 meses, y además a petición de las autoridades competentes o de un anterior poseedor, deberán facilitarse los documentos que acrediten que se han llevado a efecto las operaciones de gestión.

4. La gestión de los residuos peligrosos.

4.1. Fuentes de origen y tratamiento.

De acuerdo con Campins Eritja la generación de residuos peligrosos, ya definidos, proviene de tres fuentes principales.⁵⁰ Por una parte, se destaca los residuos provenientes de la fase de producción, esto es, los generados con la extracción de materias primas, así como los que se producen a lo largo del proceso de fabricación. Por otra parte, están los residuos químicos domésticos que contribuyen a la difusión de residuos peligrosos a partir del momento en que son depositados en vertederos. Y por último, la propia actividad de gestión de la contaminación genera residuos peligrosos. Entre los diversos residuos peligrosos destacamos aquellos provenientes de los procesos industriales, debido a los importantes problemas ambientales que ocasionan por no rentabilizar al máximo las materias primas y la energía que utilizan, en concreto los residuos industriales peligrosos. El motivo de que este tipo de residuos sea tan perjudicial está en que son concentrados activos de sustancias contaminantes, y es que pueden contaminar el medio ambiente incluso antes de ser depositados o eliminados. La contaminación de estos recursos procede de los vertidos incontrolados y de la existencia de depósitos gestionados de forma incorrecta (aunque también puede pasar esto en los depósitos autorizados).⁵¹

⁵⁰ CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos en la Comunidad Europea*, Editorial J.M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1994, pp. 48-49.

⁵¹ CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos...*, cit., pp. 46-47. Campins Eritja comenta el caso de los países densamente poblados pues cada vez más, por el hecho de que no cuentan con los lugares apropiados para el depósito de los residuos de manera controlada, ello provoca que todos estos residuos se viertan de manera incontrolada en los cursos de agua artificiales o en el propio terreno, o bien se trasladen a países en vías de desarrollo.

Y también nos distingue el concepto de peligrosidad de la noción de riesgo, ya que a menudo se utilizaban de forma imprecisa. En este sentido, dice Finney que el riesgo sería la probabilidad de la existencia de un daño al hombre o al medio causada por un agente físico, químico o biológico. (Finney E.E. "La mise au point des normes pour la gestión de l'hygiene de

Pues bien, por lo que se refiere a su tratamiento, hay que destacar el trabajo de la OCDE de 1987 donde se enumeran tres niveles básicos: 1) Tratamiento de los vertidos industriales contaminantes a la salida de la unidad de producción, por medio de los denominados dispositivos “add on” (destacamos la incineración de los residuos); 2) Transformación de los residuos en una forma reutilizable (destacamos las tecnologías de reciclaje y reutilización); 3) Aprovechamiento del residuo en el interior mismo de la unidad de producción, o de modificación completa del proceso de fabricación (destacamos la promoción de las nuevas tecnologías limpias). Para elegir entre estas operaciones se tendrá en cuenta el medio ambiente, pero también el coste económico de dicha operación (aunque, por la diversidad de residuos y de tecnologías existente, es difícil determinarlo).⁵²

4.2. La gestión en la Unión Europea.

En principio, los objetivos de la política de gestión de los residuos estuvieron enunciados en la primera Comunicación de la Comisión, de julio de 1971, sobre la política de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente; también en la resolución del Parlamento Europeo de 18 de abril de 1972; así como en los seis Programas de Acción comunitaria en materia de protección del medio ambiente.⁵³ De todos estos textos observamos los tres objetivos principales: la prevención, la valorización y la eliminación ambiental segura. Para lograr estos objetivos, la Comunidad Europea ha hecho uso de la Directiva 2008/98/CE puesto que como bien establece en el primer artículo, “la presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso”, con lo que observamos que entra dentro de su ámbito de aplicación lo referente a la gestión de residuos.

Remitiéndonos a lo dicho respecto al concepto de gestión, dentro de su contenido, con referencia a los residuos peligrosos, por una parte, destacamos la operación de prevención consistente en reducir la producción de residuos en origen –evitando que

l’environnement, du lieu de travail et de la santé publique”, Les déchets dangereux, Fondation Européene pour l’Amelioration des Conditions de Vie et de Travail, 1987, pg 121).

⁵² CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos...*, cit., p. 53.

⁵³ CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos...*, cit., pp. 112-115.

se llegue a generar los residuos-; por otra parte, la operación de valorización que persigue reducir las cantidades de residuos peligrosos una vez ya han sido producidos, esto lo puedo hacer mediante el reciclado devolviendo el residuo al proceso que lo originó, o mediante la recuperación⁵⁴ aprovechando los materiales valiosos que contienen los residuos; y por último, la operación de eliminación donde destacamos principalmente la prohibición de vertido incontrolado pues los Estados miembros garantizarán que todos los residuos se sometan a operaciones de eliminación seguras que cumplan las disposiciones del artículo 13 sobre la protección de la salud humana y el medio ambiente (art. 12 de la Directiva 2008/98/CE). Por lo que se refiere a esta última operación es muy importante el control de la misma ya que las instalaciones que se dediquen a la eliminación de residuos peligrosos deberán contar con la oportuna autorización previa para el ejercicio de las actividades de gestión. El fundamento lo encontramos en el art. 24 de la Directiva, de donde se deduce que los residuos peligrosos sí que deberán contar con una autorización. Para saber cuál es el procedimiento a seguir se tomará como base el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, así en primer lugar el gestor de residuos peligrosos deberá justificar la solicitud de autorización mediante un estudio de la tecnología aplicable a las instalaciones y al funcionamiento, proceso de tratamiento o eliminación, dotaciones de personal y material y, en general, prescripciones técnicas, así como de las medidas de control y corrección de las consecuencias que puedan derivarse de averías o accidentes (art. 25.2 RD). Además, para su concesión quedarán sujetas a la prestación de la fianza en cuantía suficiente para responder del cumplimiento de todas las obligaciones que, frente a la Administración, se deriven del ejercicio de la actividad objeto de autorización (art. 27.1 RD); y en caso de no poder determinarse dicha cuantía, el RD expone que el importe se fijará en el 10% del presupuesto de las obras proyectadas para instalación de depósitos de seguridad, y del 5% del presupuesto de las obras proyectadas para otros casos. Asimismo, deberán determinar las condiciones y requisitos necesarios para el ejercicio y, específicamente, el tiempo de vigencia, la constitución por el solicitante de un seguro de responsabilidad civil, las

⁵⁴ CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos...*, cit., p. 132. Campins Eritja comenta el caso de aquellos países productores de materias primas, pues suelen aparecer dos factores que perjudican que se pueda llevar a cabo la recuperación, estos son, el coste del transporte de los materiales recuperados -que suele ser más elevado que el de las materias primas- y las ventajas fiscales concedidas a las materias primas en relación a los materiales recuperados -que no favorecen en absoluto la reutilización de los materiales reciclados-.

causas de caducidad y la prestación de fianza en la forma y cuantía que en ellas se determine.

4.3. La aplicación de la normativa comunitaria.

La Unión Europea, desde los años setenta, ha adoptado gran número de Directivas referentes a la protección del medio ambiente y, según Mar Campins Eritja, una docena de las mismas tratan la gestión de los residuos peligrosos. Por lo tanto, y debido a la importancia que tiene, el deber de los Estados miembros es asegurarse del efectivo cumplimiento del derecho comunitario como bien queda establecido en el art. 5 TCE. Ello se deja a cargo de una Comisión la cual deberá vigilar los textos nacionales en cuanto contengan el contenido establecido en las Directivas, pero en la práctica resulta muy difícil, con lo que los Estados miembros deberán colaborar con la Comisión remitiendo informes y notificando sobre las disposiciones de derecho interno adoptadas para la transposición de las Directivas. Sin embargo en la práctica los Estados miembros no han llevado a cabo este deber por varias causas que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha analizado. Así, una primera causa deriva de la presunción por no haber comunicado a la Comisión aquellas medidas que se han llevado a cabo para asegurarse de la efectiva aplicación de las Directivas, puesto que en este caso se presume que se han incumplido el deber que deriva del TCE, esto es, el de transponer las Directivas comunitarias al derecho interno. Para justificarse de ello, los Estados miembros han alegado, por una parte, la situación político-institucional como causa de no notificar en su debido tiempo a la Comisión (no admitidas por el Tribunal) y, por otra parte, causas de fuerza mayor (admitidas por el Tribunal). Otra causa es la referente a la transposición de las Directivas pero, de una manera incompleta, donde son los ciudadanos los que lo ponen de manifiesto a través de denuncias, así como agrupaciones de defensa del medio ambiente, parlamentarios nacionales, etc., ya que la Comisión no puede analizar con tanta precisión que la ejecución del deber que se impone a los Estados miembros se lleva a cabo de manera completa. Y una última causa es aquella consistente en que la aplicación de las disposiciones de las Directivas, en cuanto a la gestión de los residuos peligrosos, ocasionaría un efecto perjudicial para los ciudadanos comunitarios.⁵⁵

⁵⁵ CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos...*, cit., pp. 182-189.

Pero, a todas estas causas hemos de añadir que no son el único motivo por el cual no se transponen las normas comunitarias sino que también incide en la inaplicabilidad factores extrajurídicos como por ejemplo el coste económico que suponen las operaciones de gestión de los residuos o factores sociales. De esta manera, hay que decir que el mercado no siempre puede responder a las necesidades de tratamiento y eliminación de los residuos peligrosos, puesto que las legislaciones, tanto nacionales como comunitarias, van evolucionando y van siendo más estrictas, con lo que las instalaciones que se dediquen a las operaciones de gestión también tienen que mejorar y, al fin y al cabo, ello supone un gran coste económico. Por otra parte, también influye el rechazo social respecto a la construcción de nuevas instalaciones para la gestión de los residuos ya que determinados ciudadanos se enfrentan a ello por entender que esas instalaciones son peligrosas (fenómeno también conocido como el síndrome NIMBY -Not in my back yard-).⁵⁶

⁵⁶ CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos...*, cit., pp. 202-206.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los residuos son uno de los principales motivos de contaminación. Como bien decíamos antes, residuo es cualquier sustancia u objeto que su poseedor desecha o tenga la intención o la obligación de desechar, y es que los residuos son algo que están presentes en la vida de día a día y que no se pueden evitar, puesto que de alguna manera hay que deshacerse de ellos. Pero no sólo en las casas encontramos residuos sino que también en las grandes industrias. Y en general, todo esto afecta a la calidad de vida de la población. Según su origen, los residuos pueden clasificarse en residuos domésticos, comerciales, industriales y peligrosos. Dentro de los residuos domésticos, encontramos todos aquellos producidos en los hogares como son el papel, el cartón, plásticos, vidrios, restos de vegetales, etc., aunque también son residuos los aparatos domésticos como lavadoras, televisores u ordenadores que contaminan. Y dentro de los residuos industriales, los más perjudiciales, a la vez que contaminantes, son aquellos procedentes de la industria química como por ejemplo las dioxinas, el cloruro de vinilo y los bifenilos policlorados contenidos en el aceite de transformadores eléctricos.

SEGUNDA.- Con referencia a los efectos, a medida que va aumentando el volumen de residuos generados tanto en los hogares como en industrias, provoca que se deba crear más superficies de recogida y eliminación de los mismos, y de esta manera, que la gente no se vea ante la necesidad de desechar los residuos en cualquier lugar. Y es que, viendo como aumenta la producción de residuos en los últimos años, está muy claro que en pocos años las superficies existentes ya no podrán hacer frente y se deberá crear cada vez más centros especializados para su gestión. Este incremento de centros se lleva a cabo con la finalidad de mejorar la calidad de vida del hombre. Pero, no sólo presente este problema sino que también los residuos generados en los hospitales así como los residuos peligrosos.

TERCERA.- En relación con las dos anteriores conclusiones, hay que tener presente que la gestión de residuos, en muchas ocasiones traslada la contaminación de un medio a otro. Podemos destacar por ejemplo, la incineración de residuos sólidos puesto que produce gases, partículas y vapores que contaminarán el aire si no se realiza un adecuado tratamiento; y también tenemos el caso del almacenamiento en vertederos ya que, a su vez, puede producir diversos efectos sobre el aire y las aguas superficiales y subterráneas -como incendios y explosiones- si no existe una salida adecuada de los gases que emanan y una buena recogida y tratamiento de los lixiviados líquidos.

CUARTA.- La importancia de este tema, asimismo, la podemos observar en su regulación. La razón de ello está en la insuficiencia de doctrina y jurisprudencia al respecto de algunos temas que se tratan en esta nueva Ley, puesto que si sólo tenemos la legislación es muy difícil entender realmente la materia ya que no todas las personas que acuden a la ley, para solventar dudas propias o por simple información, son profesionales en materia de medio ambiente y residuos. Lo que quiero decir con esto es que, debido a la gran innovación que ha supuesto la actual Ley en materia de residuos, por haber realizado varios cambios en cuanto a la Ley de 1998 de residuos, ha supuesto cierta dificultad para muchas personas que se dedican a aplicar la ley, pero también para la población en general. Con lo que la relevancia de esta materia se ve de manera clara, puesto que al ser un tema que afecta a todo el mundo, es imprescindible tenerlo actualizado. Sin embargo, por lo que se refiere a los residuos peligrosos, no se puede decir lo mismo ya que desde el principio estuvieron muy bien regulados, simplemente se ha ampliado su contenido aunque en el fondo viene a decir lo mismo.

QUINTA.- También debemos hablar sobre el Sexto programa de acción (2002-2012) puesto que es el último que tenemos. Su principal finalidad era lograr un nivel elevado de protección de medio ambiente y de la salud humana, y una mejora general del medio ambiente y de la calidad de vida. Para conseguirlo esta finalidad, el Programa tiene cuatro objetivos, y entre ellos podemos destacar los que a nosotros nos interesan, esto es, el medio ambiente y los residuos. Y es que, de alguna manera se han ido cumpliendo estos objetivos a diferencia de antes que simplemente quedaban en meras declaraciones de voluntad.

SEXTA.- En cuanto a los modelos de gestión de residuos hay que decir que antes, al haber una distinta clasificación respecto a ahora (residuos urbanos y no urbanos) existían dos modelos de gestión: en régimen de servicio público o de libre competencia. Así, la gestión de los residuos urbanos se llevaba a cabo mediante una gestión pública ya que la gestión de estos residuos se trata de un servicio público municipal, sin embargo la gestión de los residuos no urbanos se llevaba a cabo mediante régimen de libre competencia, de tal modo que pueden ser gestionados por un gestor privado, previa autorización administrativa. En la actualidad, al haber desaparecido esta clasificación y comprender a más residuos, estos modelos ya no existen. En la propia Ley de Residuos Valenciana se establece que “las actividades tanto públicas como privadas de gestión de residuos se ejecutarán conforme a los planes de residuos aprobados por las administraciones públicas competentes”, con lo

que ya no se diferencia entre ambos tipos. Y todo esto, se debe a que, como consecuencia de la nueva ley y la transposición de la Directiva marco de residuos se hace necesaria la actualización del régimen jurídico de la producción y gestión de residuos para facilitar el desarrollo de las soluciones con mayor valor para la sociedad en cada momento.

SEPTIMA.- Asimismo podemos observar aspectos novedosos, puesto que la nueva ley en materia de residuos, la Ley 22/2011, ha establecido una nueva clasificación de los residuos, eliminando los residuos urbanos y dejando mucha más claridad en cuanto a los nuevos conceptos. Ahora, dentro de lo que antes eran los residuos urbanos encontramos los residuos domésticos, comerciales e industriales, todos ellos englobados anteriormente dentro de los residuos urbanos. Así, se entiende mucho mejor aquello que es considerado residuo puesto que se concreta más el contenido, y de alguna manera, se eliminan las distintas concepciones que había al respecto de los diversos residuos en todas aquellas normas específicas, incluidas las normas comunitaria. Sin embargo, en cuanto a las competencias de los Entes Locales debemos decir que esta nueva tipología ha tenido cierta trascendencia ya que antes tenían el deber de recogida y tratamiento de los residuos urbanos, ahora sólo de los residuos domésticos y todo esto provoca controversias entre las entidades concesionarias de la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos y los entes locales para los que se prestan dicho servicio ya que los primeros no podrán recoger todos los residuos y ello ocasionará un quebranto patrimonial.

OCTAVA.- Además, los residuos no sólo afectan al medio ambiente, sino que también nos afecta a nosotros de manera directa. Esto es, los residuos provocan efectos negativos en nuestra salud. Y esto mismo, lo ha puesto de manifiesta la medicina ya que según la misma, uno de los principales factores o condiciones que afecta de manera perjudicial a la salud pública es el medio ambiente dentro del que encontramos los residuos. Ello se debe a que si el medio ambiente no lleva a cabo una adecuada gestión o conservación de los residuos, una de las consecuencias es que los efectos que produzcan puede alcanzar a la población y generar enfermedades o malatías muy graves.

NOVENA.- A parte de la contaminación y las enfermedades que puedan ocasionar los residuos, en realidad, existen muchos más problemas originados en el medio ambiente por los residuos. Algunos de ellos son el deterioro paisajístico, la producción de malos olores, los riesgos de incendios, la posibilidad de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, y además, facilitan la presencia de roedores e insectos portadores de

enfermedades, etc. Con lo cual, los residuos, son un problema muy grave para toda la humanidad, ya que puede producir perjuicios o daños en casi todo y, como consecuencia, las soluciones que se pueden ofrecer a veces resultan insuficientes puesto que los residuos evolucionan rápidamente y para conseguir soluciones adecuadas hay que realizar muchos experimentos. No es cosa fácil luchar contra los residuos.

DÉCIMA.- A pesar de que la nueva Ley de residuos contenga muchas novedades, en el fondo sigue teniendo el mismo esquema o parecido al de la anterior ley derogada de 1998. Y ello supone que todas las Comunidades Autónomas han de adecuar sus regulaciones al contenido de esta nueva Ley de una manera más uniforme y homogénea, puesto que de lo contrario, ello ocasionará inseguridad jurídica y disminuirá la eficacia de la propia Ley. Así, concretamente la Ley Valenciana de residuos se sigue la clasificación anterior de los residuos y ello provoca ciertas dificultades.

BIBLIOGRAFIA

Monografías:

CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los Residuos Peligrosos en la Comunidad Europea*, Editorial J.M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1994.

CASTAÑÓN DEL VALLE, M., *Todo Residuos*, Editorial Wolters Kluwer, Barcelona, 2010.

ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2º ed., Editorial Fundación, Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006.

JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Editorial J.M. Bosch, Barcelona, 1995.

LOPERNA ROTA, D., *Los principios del derecho ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 10º ed., Editorial Dykinson, Madrid, 2009.

Capítulo en obra colectiva:

ALENZA GARCÍA, J.F., DE APODACA ESPINOSA, A. R., BARAHONA MARTÍN, A,... [ET AL], *La Nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*, Editorial Ciemat, Madrid, 2013. Disponible en: http://www.cieda.es/CIEDAportal/recursos/doc/Comunes/1869155051_562013121513.pdf

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.,... [ET AL.], «Marco jurídico de la gestión de los residuos», en MENÉNDEZ REXACH, A., ORTEGA BERNARDO, J., *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas administraciones públicas*, Editorial CES, DI. Madrid, 2010.

LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial», en LÓPEZ MENUDO, F. (Director), *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la administración pública*, Editorial Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., «El concepto de medio ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Director), *Lecciones de derecho del medio ambiente*, 4º ed., Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La organización administrativa del medio ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Director), *Lecciones de derecho del medio ambiente*, 4º ed., Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005.

BLASCO DÍAZ, J.L., «Sobre el alcance de las potestades normativa y sancionadora de los municipios. Comentario a la Sentencia de 30 de noviembre 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (sección 4ª)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; RICARDO ALONSO GARCÍA, R., (Coord.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*, Editorial Civitas, Cizur Menor, 2012.

Artículo de revista:

BLASCO DÍAZ, J.L. “La distribución competencial en materia de costas”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 10, 2010, pp. 245-285.

ABSTRACT

The present work has as aim the study of waste and its management. For this reason, we should begin analyzing the environment as filed in which the waste is integrated. The reason of this is that the waste is a matter whose regulation and legislation is linked to the environment, because it has as main concern to protect it but also it takes care of the waste because they are one of the main reasons of his deterioration. Furthermore, as the environment integrates the waste, consequently, they must also apply the environmental regime since everything that has relation with the management of waste, somehow, being likely to cause damage or injury to people, will be part of the environmental concerns. Well, so it refers to the environment we must say, first of all, that is a legal right regulated in the article 45 of the Spanish Constitution; however, it should be noted that there isn't a own concept, and for that we turn to the case law and the doctrine intended to determine a specific concept.

There are various reasons to justify this lack of determination of environmental concept. Chief among them is founded in the STC 102/1995, of 26 June, in which 4th legal basis is explained that this lack is because the Spanish Constitution does not consider this to be their object, and that it should be withdrawn from cultural field. Is then when we have to resort to the doctrinal positions which are concerned? On the one hand we can appreciate the doctrinal positions that posit a conception of environment in a broad sense, highlighting authors as Fuentes Bodelón, Mola de Esteban, Zaquenöd de Zögon or Barrero Rodríguez, which understand that the environment includes both physical aspects such cultural elements. Within these positions, the Constitutional Court in case 102/1995 established that the environment supposed to create a context of physical, cultural, economic and social; circumstances that encourages people and gives them a context of life possibilities. And, on the other hand are those doctrinal positions which postulate a strict understanding of environmental concept, highlighting Martín Mateo who is the main defender of this position and other authors such as Escribano Collado or López González. In this view, the environment cannot be understood as nature itself but it should be understood from the perspective of the relationship between the nature of the environment. Therefore, the definition includes those natural environment elements of common holding and dynamic characteristics, namely, water, air, basic transmission vehicles, support and essential factors for the existence of man on earth, and without taking into account the ground, as its management or is returned to the overall planning and the fight against erosion or its connected with the cycles of water and air.

Having said all that, it can be seen that from them we can extract some common notes that characterize the environment and that shape its content. The first note refers to the developments that have occurred regarding the concept of the environment since initially departed not legal sciences such as biology or sociology and then continued in the field of law, and therefore the base definition is provided by non-legal sciences. The second note suggests that the environment is a vague legal concept because it's about a concept that is out of legal domain which is considered in totality as a consequence to the law itself does not determine accurately the concept of environmental limits. The third note refers to the concept environment characterized as evolutionary and dynamic due to the continuous evolution of the environment as well as its concept. And the fourth note, refers to the fact that the expression of environment is not a neutral and empty expression from an axiological point of view, but is based on a choice of the relations between man and his environment.

In conclusion, the concept of environment which takes into account is one that provides case law but with reference to the grammar. Thus, we have the sentence of the Constitutional Court of 26 June 1995 (STC 102/1995) where a definition of the environment of grammatical way is exposed, in FJ 4. For that we have to start from what is written in Royal Spanish Academy according to which, the middle is the set of cultural, economic and social circumstances in which lives a person or a human group; and then one more item is added as mandated by the Royal Academy is insufficient in this field and thus, it provides that environment are the conditions or circumstances of a place that seem to be favorable or not for people, animals or things that are in it. And finally, putting this all together, the Constitutional Court establishes that the environment is a set of physical, cultural, economic and social circumstances surrounding people offering a range of possibilities to make your life.

Furthermore, the object of the environmental is his protection, which leads us to relate again to waste since these are the main because these are the main causes for damage to the environment. At present the reasons for its protection is directly related to the environment. Thus we have the cultural dimension of the environment that comes from antiquity where the law would protect environmental values educational, recreational, tourism values and values associated with tranquility and rest. Then there is the economic potential of the natural resources on which we can say that the justification is in the profitability of environmental protection. It should also talk about health as a reason for indirect protection of the environment which is justified by the hygienist legislation which understood that the environment had to prosteteger to

achieve public health and public safety. And finally, deserves special attention, the environment considered in itself that is recognized in the Spanish Constitution in art. 45 referring to the environment when it recognizes "the right to enjoy a suitable environment for personal development", and where we can see how this theme relates to the environment with the person. But this does not end here, because if we specify the object of protection in terms of natural resources and waste, in turn, we can see another set of reasons: first, does everything possible because the environment is not saturated by appropriate resource consumption; moreover, get a reduction of waste generated; and finally, encourage reuse of waste churn. And, we must add that the management of waste as a part of environmental elements is also involved in these reasons, especially in terms of quality of life and health.

To achieve environmental protection according to all these reasons, there were established various legal techniques whose origin is found in the 1972 Stockholm Conference where standing was given to conservation policies and environmental protection. Therefore, we see this is not something new as concerns the environment comes before although it is true that many of the proposed legal instruments for the protection of the environment (such as a detailed planning or a less varied fauna) remained mere proposals and good intentions. In this regard, we can mention the Law 10/2000, of 12 of December, about waste in the Valencian Community on whose Preamble is exposed about the technical and legal instruments, that the planning, which is the responsibility of the Generalitat, is regulated under Title II of this Act. So, through planning, the Government shall coordinate the activities of the different public administrations in the interests of proper waste management.

As regards the rules that regulate the environment, it can be highlight a number of features and principles. Thus, its main features are the horizontal character which means we can find various branches that make mention of it and not just environmental law, ie civil environmental law, environmental criminal law, etc., and also alludes to the extension idea of environmental management different sectors (such as energy, land use, transport); regulatory dispersion, which is an external feature of environmental law but it is also a problem as the difficulty to understand it contributes to the lack of environmental law and, therefore, to his disuse; and the predominance of collective interests, which is due to the possible conflict of interest that may arise between a public or private subject and the rest of society as holder of the right to enjoy an environment suitable for the development of the individual "res communes omnium".

And its principles we can expose by starting from a group of divisions of principles which are set by authors such as Martín Mateo, Castro y Lopera Rota. Some of them are also present in waste legislation, and therefore again we see the relationship between the environment and waste. On the one hand, there are the general principles of public law expressly collected by environmental legislation. Among them are the principle of public participation, the partnership principle on which we must say that its importance is due to environmental decision making requires information that are held by various authorities and finally, we have the principle of solidarity. On the other hand, are the specific principles of environmental law positivists among which we find the principle of sustainability, which is a requirement of the Spanish Constitution whose importance is due to better material quality of life and environmental protection; the principles of preservation, restoration and improvement of the environment as a general object of constitutionalization principle whose meaning is that environmental protection requires impairment to be repaired in effect; and, finally, the principle "polluter pays" regulated in the Treaty of Rome consisting in the integration of costs in those people who are engaged in the manufacture of goods or provision of services that affect the environment, but sometimes is applied the principle of 'common responsibility', which means that society bears the costs of environmental protection. "

To all this, the environment and, consequently, waste, are not matters of all powers at once, and because of this there are various criterias regarding competencies to achieve good protection thereof and thus avoid conflicts between the different powers that can make decisions about it. So include three territorial powers that are the State, Autonomous Regions and Local Authorities. Between that powers are two relationships, one between the State and the Autonomous Communities, and the other between the CCAA and Local Authorities; this is because in principle the Constitution provides competences that have the State and the Autonomous Communities, and then, considering the Statutes of Autonomy local it empowers local competencies. First, in regard to the State, it has allocated competition regarding "basic legislation on environmental protection, without prejudice to the powers of the Autonomous Communities to take additional protective measures" according to art. 149.1.23 Spanish Constitution. Second, as to the Autonomous Communities have to say first of all that the power conferred by the Spanish Constitution to provide additional protection rules at any time does not limit the jurisdiction of the State in establishing basic precepts because, according with the sentence 149/1991, of 4 July the Constitutional Court "should be the state who set all the rules that are deemed essential for the

protection of the environment". But, beside this competences, the Autonomous Communities may also regulate the management on environmental protection in accordance with art. 148.1.9 CE. Thus, an activity that emerges from the management is planning where the plans that can approve the Autonomous Communities can be local, regional and supra-local level, and within the latter include plans that are general in scope, partly or sector and projects directly to sort waste management.

Thirdly, the local authorities have the powers attributed to them by state and regional laws. In addition, the Law on Waste and Contaminated Land, mandates that local authorities could set, through ordinances, the conditions for the delivery of waste whose management have assumed. Also, in order to set up a forum of competent administrative authorities in this matter, the law includes the creation of a coordination committee on waste as a body of technical cooperation and collaboration between the different administrations. As regards its powers, Article 12.5 establishes that they will have to perform, as a mandatory service, collection, transportation and treatment of household waste generated in homes, shops and services, under the terms established in their own ordinances, can assume, in voluntary form, commercial waste management, dangerous waste management that are produced in industry and also domestically waste, notwithstanding that the producers of such waste can damage themselves. And a relevant fact is that local entities may have powers even if a law does not specifically regulate the powers that correspond to them regarding a matter or express no attribution. This would be the exception since the general rule is that, for municipalities are competent, they should be attributed by law (art. 2.1 and 25 LBRL). The rationale for this exception is the basic law as well as in several judgments of the Constitutional Court sentence such as 83/2005, of April 7, in which the same FJ.7 expressed by saying that "municipal autonomy was not translates, in any way, into nonexistence of the fact their warranty is not imposed by the legislator various organs of action of the city."

Important in this area, and focusing more on waste, is the accession of Spain to the European Communities, which led to the adaptation of Spanish legislation to the Community law. Thus, is highlighting the enactment of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 that brought together the latest standards of waste in a single standard. In it we find rules about waste management and techniques that can avoid the existence of relationship between economic growth and waste production as prevention, reuse, recycling, etc. At the time of its enactment, and its importance, in our domestic law was transposed through Law

22/2011, of 28 July, waste and contaminated soil, which replaced the previous Law on waste in 1998 order to update the system under this law because of the experience and the various problems encountered, as well as the change in waste by the passage of time. It can be said that the Directive has been a major impetus in the European Union, where the regulation of waste is a very important area in environmental policy. In addition, it establishes us waste hierarchy defining the priorities in legislation and policy on the prevention and waste management: first the prevention, second the preparation for reuse, third the recycling, fourth the other valuation such as energy recovery and, fifth elimination. Consequently, Member States will have to act in this domain because they have the obligation to take measures to form that option which will provide a better global scale result of the environment.

The concept of waste presents a major shift in its definition because while the law of waste of 1998 stated that it was "any substance or object in any of the categories listed in the appendix of this law, that the owner is to detach if it has the intention or obligation to detach", current law provides that residual waste is "any substance or object which the holder discards or intends or has the obligation of the throw". With this we can observe the switch between the two verbs to detach and to throw, which is translated in the legislature's intent for a more clearer differentiation of the meaning, because before the term "detach" wasn't known very well what meant, and "to throw" it is well known because it approves RAE dictionary it means: give up, throw, leave something of use to no longer use it and in an almost identical way, release is defined as loose, take yes something away or something get away with. But also important is determining when a substance is considered waste in order to know the legal regime that will apply, and for that the statute, orders that the determination of the waste to be considered hazardous and non-hazardous waste will be done in accordance with the list established in Decision 2000/532/EC of 3 May 2000.

The current law on waste, as transposition performed a new classification of the type of waste that is a great novelty. Thus, the traditional distinction between urban and industrial waste, the first (municipal waste) is now divided between household waste and commercial waste, being on the other side of industrial waste. Household waste is "waste generated in households as a result of domestic waste activities, as well as those generated in industries and services. Waste generated in household electrical and electronic appliances, clothes, batteries, furniture and fixtures as well as waste and debris from under construction and home repair is also included in this category. Will be treated as domestic waste the waste from street cleaning, parks, recreational areas

and beaches, dead pets and abandoned vehicles" according to the definitions set out in Article 3 of the current Waste law . Commercial waste, according to the same precept is the "waste generated by the activity of trade, wholesale and retail, catering services and bars, offices and markets, as well as other the services sector. And industrial waste, also based on the aforementioned provision, are the "waste resulting from manufacturing processes, processing, use, consumption, cleaning or maintenance generated by industrial activity, excluding emissions regulated Law 34/2007 of 15 November. "

But we must also mention the hazardous waste because of even though there have been no major changes in their concept has great relevance and are one of the residues that may cause more harm to the environment. So, it must be remembered that the first terminology is adopted within the European Communities to identify such waste was "toxic and hazardous waste." However, according to Directive 2008/98/EC, the definitions listed in art. 3 we see a more complete definition according to which the hazardous waste is one that has one or more of the hazardous characteristics listed in Annex III. And meanwhile, the current Law on Waste, in art. 3 adds that hazardous waste will also be those who can approve the Government in accordance with the provisions of European legislation or international conventions to which Spain is a party, as well as containers and containers that have contained.

And the most important part of this work has been the chapter about waste management, which according to the law includes a number of activities that were, as such, determined, generally, by European standards: "the collection, transport, recovery and disposal of waste, including the supervision of such operations and post-closure maintenance of landfills, including actions taken as a dealer or agent "(Directive 2008/98/EC). To all this, we can see that no longer referenced temporary storage among its activities is made, which has caused some problems since in practice some industries have opted for the simple abandonment of waste in adjoining areas to the place of production, claiming that this is a simple temporary storage, but it should be noted that, despite the temporary storage of waste does not constitute a management operation, this does not mean you should default on the obligations under the Directive. All these activities and other policy objectives of waste management were set out in the first Commission Communication of July 1971 on the Community policy on the protection of the environment; also in the European Parliament resolution of 18 April 1972; and in the six Community Action Programs for the protection of the environment.

From these texts we see the three main objectives: prevention, recovery and safe environmental disposal.

In this same area, we can enumerate some principles which must relate to waste management. The directive mentions them and they are the following. On the one hand we have the principle of self-reliance, which implies that both the European Community and the Member States have at their disposal necessary conditions for them to carry out all alone to dispose and harness waste. On the other hand, is the proximity principle according to which such activities shall be conducted in the nearest production of waste by using some efficient methods and technologies facilities to protect the environment and public health better. And also provides the principle relating to extended product responsibility, for which it should be noted that this is a fundamental principle that has certain peculiarities unlike before. This principle means that those who develops, manufactures, processes, treats, sells or imports products they will see an increase responsibility for the management of waste. Closely related to this principle include the principle "polluter pays" which means that the costs of waste management will have to borne by the original producer of the waste, the current owner or previous holder.

In order to achieve all this in the field of environment and waste, must have an adequate control and this way watch out the compliance of the requirements established by law. Thus, Directive 2008/98/EC Article 23 states that Member States shall require any establishment or undertaking intending to carry out waste treatment to obtain a permit from the competent authority. But it also adds a number of exemptions for entities or companies that removing their own non-hazardous waste at the place of production, or the recovery of waste, provided they comply with the requirements of Art. 25. As regards the disposal of hazardous waste, these exemptions would not apply to them; and in terms of valuation, exemption from authorization to recover the waste generated by others, although not expressed clearly impossible in the law, we found some other directives that set it. And, meanwhile, the current Waste law states that are subject to authorization scheme by the competent environmental body of the Autonomous Community where they are located, the facilities where operations waste treatment be developed, including storage in the field pickup awaiting treatment, and the extension, substantial modification or removal of the facility. They must also obtain permission, the natural or legal people in order to perform one or more operations about waste treatment, and such authorization shall be granted by the competent environmental body of the Autonomous Community where have their registered

applicants and shall be valid throughout the Spanish territory. And it also provides exemptions to the duty to obtain authorization because in it is said to us that they may be exempted from authorization establishments or undertakings which carry out the disposal of their own non-hazardous waste at the place of production or that value non-hazardous waste.

In the communitary field, there is little reference to environmental impact assessment in art. 30 of Directive 2008/98/CE which provides that Member States shall ensure that the waste management plans and waste prevention programs are evaluated, at least, every sixth year and to review proper and, when will correspond , in accordance with Articles 9 and 11. But is it in the Spanish system where we find the specific regulation, thus, the Law 21/2013 of 9 December, environmental assessment states the groundwork that should govern the environmental assessment plans, programs and projects that could have significant effects on the environment, ensuring all the territory of a high level of environmental protection in order to promote sustainable development.

To improve this control, the law of Waste and Contaminated Land also discusses the functions of supervision and inspection, which help to increase control over activities which could disobey the provisions established in the Law and its implementing rules. These functions shall be performed by the administrative authorities in the relevant area of responsibility on waste and public safety. With particular reference to the inspection, the Framework Directive, Art. 34 provide that establishments or undertakings which carry out waste management operations will be subject to appropriate periodic inspections by the competent authorities. As regards the collection and transport operations, inspections understand the origin, nature, quantity and destination of the waste collected and transported.

And finally, to end this work has been devoted space to address the issue of hazardous waste due to its great importance and great impact on the environment. According to Campins Eritja the generation of hazardous waste comes from three main sources. On the one hand, we outline the wastes, from the production phase, i.e. those generated with the extraction of raw materials, as well as those that occur during the manufacturing process. Moreover, household chemical waste is contributing to the spread of hazardous waste from the time they are landfilled. Finally, the activity of managing hazardous waste generated pollution. The reason that this type of waste is so harmful is that assets are concentrated pollutants, and can contaminate the environment even before being deposited or removed. The contamination of these

resources comes from the uncontrolled dumping and the existence of deposits managed incorrectly (although it can also happen in the deposits accepted). Regarding the management of this type of waste, activities that are part of that management are, first, prevention operations consistent to reduce waste production at source in order to avoid generating waste reaches; moreover, the recovery operations that seek to reduce the amounts of hazardous waste once already been produced, this can be done by returning the waste recycling process that originated it, or by taking advantage of the recovery of valuable materials containing waste; and finally, disposal operations which mainly include the prohibition of uncontrolled dumping because of Member States shall ensure that all waste undergoes safe disposal operations to comply with the provisions of Article 13 on the protection of human health and the environment . As regards this last operation, is very important to control itself, because of the facilities engaged in the disposal of hazardous waste must have appropriate authorization for the exercise of management activities.

As mentioned, hazardous waste is a very important matter. This can be observed especially in the large number of Directives concerning the protection of the environment that have been adopted since the sixties, by the European Union, among which include a dozen hand that focus especially on the management of hazardous waste. This is left to a Committee which shall oversee the national texts as containing the content requirements of the Directives, but in practice it is very difficult, so that Member States shall cooperate with the Commission submitting reports and reporting on domestic legal provisions adopted for the transposition of the Directives. However in practice the Member States have not performed this duty for several reasons that the doctrine of the Court of Justice of the European Communities has analyzed. Thus, a primary cause stems from the presumption by failing to notify the Commission of those measures have been undertaken to ensure the effective implementation of Directives, since in this case is presumed to have breached the duty derived of the Court of Justice of the European, that is, to transpose EU directives into national law. Another cause is related to the transposition of the Directives but incompletely, where citizens are those who demonstrate it through complaints, as well as clusters of environmental protection, national parliamentarians, etc. because the Commission can not analyze with such precision that the execution of the duty imposed on the Member States is carried out completely. And one last reason is one consisting of the application of the provisions of the Directives concerning the management of hazardous waste, who would cause a detrimental effect on EU citizens.