



Contenedores de recogida de pilas usadas.
Foto: Javier Rico. Naturmedia.



Residuos y calidad de vida

Encuadrar una materia tan compleja y peculiar como los residuos en lo que han sido estos veinticinco años de andadura constitucional no es tarea sencilla, aunque siempre podemos comenzar destacando la especial sensibilidad que demostraron los constituyentes cuando, ya en el artículo 45 de la Norma Suprema, se preocuparon de reconocer el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio adecuado y ligaron la utilización racional de los recursos naturales con la protección y mejora de la calidad de vida.

Texto: Pedro Poveda Gómez. Presidente de SIGMA ENVIRO

Reciclado de botes de aluminio.
Foto: Javier Rico. Naturmedia.



Es evidente que la calidad de vida de los españoles ha mejorado mucho desde 1978 y no nos cabe la menor duda de que la legislación estatal y autonómica sobre residuos aprobada durante estos años ha contribuido lo suyo en este logro porque, a fin de cuentas, los residuos no son sino el resultado de un proceso que se inicia con la elaboración de productos a partir de

procesos productivos se fueron haciendo cada vez más complejos y los hábitos de consumo empezaron a guiarse por criterios distintos de la mera satisfacción de las necesidades básicas. Ahora bien, aunque hoy en día nadie discute que la prevención debe presidir cualquier política de residuos que se pretenda tildar de medianamente moderna, tampoco podemos dejar de reconocer, por poner solo un ejemplo y sin ánimo de polemizar, la mejora que introduce en la calidad de vida de los ciudadanos algo tan sencillo como un embalaje adecuado de los productos, aunque ello acarree inevitablemente un incremento en la generación de los residuos post-consumo. Es más, en algunos casos, determinados tipos de residuos, como los sanitarios o los de aparatos eléctricos y electrónicos, son, en sí mismos, indicadores muy precisos de la calidad de vida de los colectivos que los generan.

25 años de andadura

Tras veinticinco años de andadura constitucional se impone, por tanto, la necesidad de comprobar si contamos con una legislación sobre residuos que, sobre la base del mandato del artículo 45 de la Constitución, haga posible compatibilizar el bienestar de los ciudadanos con la conservación de los recursos naturales en condiciones adecuadas de sostenibilidad y parece que este es el camino que se ha seguido, a la vista de los resultados. Curiosamente, no ha existido apenas jurisprudencia constitucional sobre residuos durante todo este tiempo, salvo excepciones puntuales referidas a antiguos conflictos de competencia sobradamente resueltos por la vía de hecho desde hacía bastante tiempo (caso de la STC 126/2002, de 23 de mayo, referida a competencias autonómicas para la gestión de subvenciones públicas en materia de residuos industriales) o a cuestiones solo relacionadas con los residuos desde el punto de vista formal o procedimental, como en la STC 172/1992, de 29 de octubre, en la que el fondo del asunto versa sobre la competencia para comunicar a la Comisión Europea determinada información relacionada con los residuos. Sin duda, el hecho de que durante estos veinticinco años haya escaseado la jurisprudencia

Es evidente que la calidad de vida de los españoles ha mejorado mucho desde 1978, y no cabe duda de que las legislaciones sobre residuos aprobadas estos años han contribuido lo suyo a este logro

materias primas extraídas de los recursos naturales de nuestro entorno y que culmina con la utilización de estos productos, tras ser puestos a disposición de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades más variadas.

Si hacemos un poco de historia, es fácil comprobar que el hombre no ha sabido vivir nunca sin desprenderse de todo lo que no utilizaba. Cuando nuestros más remotos antepasados cazaban un animal, se comían la carne, desde luego, seguro que aprovecharían la piel para resguardarse del frío y hasta puede que hicieran agujas, adornos o machetes con algún hueso. Pero, al final, seguro que también acababan tirando por cualquier sitio todo aquello que sus conocimientos no les permitía aprovechar. Evidentemente, no creemos que por aquellas fechas esta peculiar gestión de los residuos planteara el menor problema ambiental, pero está también muy claro que las cosas cambiaron, y mucho, cuando los

constitucional sobre residuos ha podido deberse en buena medida a que, al no estar incluido el derecho al medio ambiente entre aquellos que gozan de especial protección mediante el recurso de amparo, la actividad del Tribunal Constitucional en esta materia ha quedado limitada en la práctica a la resolución de cuestiones de inconstitucionalidad y conflictos de competencia que, como es obvio, se suelen producir de una forma más clara en materias ligadas directamente al territorio, como los espacios protegidos, el agua o las zonas de atmósfera contaminada, por citar algunos de los ejemplos más representativos. De esta forma, la jurisprudencia del Alto Tribunal, fundamentalmente a partir de la unificación de criterios que se produce en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, ha ido configurando una doctrina general sobre medio ambiente que luego no solo se ha podido aplicar a otras ramas de la realidad ambiental, como es el caso de los residuos, sino que ha servido incluso de criterio para la correcta delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en otros sectores de actividad.

Labor de consenso

Ahora bien, tampoco nos cabe la menor duda de que la escasa jurisprudencia constitucional sobre residuos y la poca actividad del Tribunal Constitucional en esta materia ha



Reciclado de vidrio.
Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.

Centro de recogida y reciclaje.
Madrid.

podido deberse también a los bajos niveles de conflictividad competencial que se han dado en la práctica a la hora de la aplicación de las diferentes normas estatales y autonómicas de residuos, lo que da buena idea de las labores de consenso que durante todo este tiempo se han tenido que llevar a cabo entre las Administraciones implicadas. En lo que a mí me toca, he sido testigo directo de la elaboración de un buen número de las normas básicas sobre residuos que se han aprobado en los últimos tiempos y créanme si les digo que difícilmente pueden encontrarse proyectos normativos más negociados y pactados que Los Planes Nacionales de Residuos Peligrosos y Suelos Contaminados o la Ley de Residuos y la de Envases y Residuos de Envases, por lo que, como experto técnico en la materia, no puedo de dejar de manifestar mi satisfacción al

constatar que la normativa postconstitucional sobre residuos haya podido aprobarse en nuestro país observando rigurosamente el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en "el bloque de la constitucionalidad".

Y como no hay nada mejor que sustentar nuestras afirmaciones con hechos concretos, ahí están los Planes Nacionales de Residuos Peligrosos y de Suelos Contaminados, aprobados el 17 de febrero de 1995 tras el acuerdo unánime en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y posteriormente ejecutados a través de convenios de colaboración entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Con estos planes nacionales de residuos, en suma, se inauguró un nuevo mecanismo de colaboración y cooperación interadministrativa mediante el que se atribuyen a las Administraciones Autonómicas todas las competencias de gestión, intervención y control de las ayudas y subvenciones en materia de residuos peligrosos y suelos contaminados (incluso cuando estas ayudas sean financiadas con fondos europeos o estatales) criterio que luego se ha seguido empleando en todo tipo de actuaciones ambientales y que, entre otros efectos, solucionó por la vía del acuerdo un conflicto de competencias que se había planteado ante el Tribunal Constitucional.

*Vertedero RSU. Pinto. Madrid.
Foto: Luis Merino. Naturmedia.*



Leyes, planes y competencias

Ejemplos, desde luego, no nos faltan y podemos seguir citando, de acuerdo con la Ley 10/1998, de Residuos o la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases, la configuración de los planes nacionales de residuos como el resultado de la integración de los respectivos planes autonómicos, la competencia autonómica para autorizar los traslados de residuos que tengan su origen o destino en cualquier Estado miembro de la Unión europea, la ejecución autonómica del régimen estatal de ayudas y subvenciones en materia de aceites usados o la autorización por parte de todas y cada una de las Comunidades Autónomas de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados (conocidos coloquialmente con las siglas SIG). Todo ello por no hablar de los nuevos mecanismos de intervención ambiental previa de las actividades de producción y gestión de residuos (entre otras) que se han introducido en nuestro Ordenamiento jurídico mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación (IPPC), también tras el acuerdo previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, alcanzado en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Piénsese, en relación con este último ejemplo, que el consenso institucional permitió, incluso, integrar en el procedimiento autonómico de tramitación de la autorización ambiental integrada IPPC, unas actuaciones que corresponden en exclusiva a la Administración General del Estado (como el caso de las referidas a los vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias), lo que se lleva a cabo mediante la técnica del informe vinculante. Esta técnica, en concreto, fue admitida como válida por el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, de 4 de julio (referida precisamente a la Ley de Costas) sobre la base de considerar conforme con el régimen constitucional de distribución de competencias la integración de trámites simultáneos en un solo procedimiento, a pesar de que intervengan varias Administraciones competentes, en la medida en que, además de no entorpecer la competencia sustantiva de las Administracio-



Residuos.

nes afectadas, facilita la colaboración entre ellas y simplifica la tramitación, evitando tener que seguir dos procedimientos separados.

Autonomía municipal

Y si hasta aquí hemos podido comprobar como la legislación básica sobre residuos se ha acomodado sin dificultad al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no menos respetuosa ha resultado esta legislación con el derecho a la autonomía municipal, garantizado también en el artículo 140 de la Constitución. En este sentido, y de acuerdo con este mandato constitucional, el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, exige que la legislación estatal y autonómica garanticen el derecho de los Municipios, las Provincias y las Islas a participar en los asuntos que afecten a sus intereses, con una obligación expresa para que las leyes básicas estatales determinen las competencias que correspondan a los Entes locales en las materias que regulen.

La escasa jurisprudencia constitucional sobre residuos ha podido deberse a los bajos niveles de conflictividad competencial a la hora de aplicar las diferentes normas estatales y autonómicas

Centro de Tratamiento RSU de Las Dehesas. Madrid.



“El Estado compuesto” nacido de la Constitución puede funcionar a la perfección cuando se utilizan hasta el extremo los mecanismos de colaboración, coordinación y consenso entre todas las Administraciones, como ha ocurrido en el caso de los residuos

La anterior regulación fue considerada conforme con la Constitución en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ante la evidencia incuestionable de que, al contrario de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, la Norma Suprema no contempla un listado de materias, funciones o servicios atribuidos a los entes locales, por lo que debe ser el legislador ordinario (estatal o autonómico) el que desempeñe esta labor, en función de los "intereses concretos" de que se trate. Pues bien, si tratamos de averiguar como ha sido trasladado este criterio constitucional a la legislación básica sobre residuos, comprobaremos también sin dificultad que en la Ley de Residuos se regulan con detalle las diferentes competencias, funciones y servicios que corresponden a los entes locales en materia de residuos urbanos, garantizando con creces "los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la autonomía local", según expresión literal utilizada en la STC 214/1989 (FJ 3). En este sentido, en la Ley 10/1998 se establecen, entre otros aspectos, normas precisas sobre los servicios obligatorios que deben

prestar los entes locales en relación con los residuos urbanos, se contempla por primera vez el derecho de estas Administraciones a elaborar planes locales de residuos urbanos, se atribuye competencia sancionadora directa a los alcaldes en determinadas infracciones y, en fin, en el artículo 20.1 se impone la obligación de entregar los residuos urbanos a los Entes locales, manteniendo así la reserva de exclusividad que había sido previamente establecida en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985 LRBBRL y posteriormente confirmada en el artículo 10.2.b) del Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de envases y residuos de envases, aprobado mediante el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

Ley de envases y residuos de envases

Del mismo modo, el derecho constitucional a la autonomía local se ve sensiblemente reforzado en la Ley de Envases y Residuos de Envases cuando, de acuerdo con su artículo 9, se concede libertad a los entes locales para que participen en los sistemas integrados de gestión de residuos de

Camión de recogida de RSU.





envases y envases usados solo si consideran que sus intereses están adecuadamente salvaguardados y así se plasma en los correspondientes convenios de colaboración que se suscriban con los SIG, mientras que, sin ir más lejos, en un país de gran tradición municipalista como es Francia, esta participación se ha configurado como obligatoria. Todo ello por no hablar del refuerzo que supone para la autonomía municipal el hecho de que en la Ley 11/1997 se exija a los sistemas integrados de gestión la constitución de una fianza, aval bancario o cualquier otro tipo de garantía financiera, para asegurar el pago de las cantidades que tienen que abonar a los entes locales como compensación por los costes adicionales derivados de la recogida selectiva de los residuos de envases.

Y con estas reflexiones, en fin, podemos dar por concluido el estudio sobre el encaje constitucional de las normas sobre residuos aprobadas durante el cuarto de siglo de andadura de nuestra Norma Suprema. Hemos visto como, a falta de una jurisprudencia

constitucional específica que pudiera servir de guía interpretativa, ha tenido que ser el legislador quien marque las líneas que delimitan al ámbito de actuación de cada una de las Administraciones Públicas en esta materia y hemos tenido ocasión de comprobar también como, afortunadamente, los conflictos de competencia en asuntos relacionados con los residuos han sido particularmente escasos durante todo este tiempo, por lo que no podemos terminar nuestra exposición sin reconocer el alto grado de responsabilidad que han demostrado todas las Administraciones Públicas, sin excepción, a lo largo de estos veinticinco años, circunstancia que, cuando menos, constituye en sí misma una demostración palpable de que el "Estado compuesto" nacido de la Constitución Española de 1978 puede funcionar a la perfección cuando se utilizan hasta el extremo los mecanismos de colaboración, coordinación y consenso entre todas las Administraciones que intervienen en una materia determinada, como ha ocurrido en el caso de los residuos. 

Foto: Javier Rico. Naturmedia.