

Estudio de la normativa sobre las competencias de gestión de los residuos que contienen amianto

1.- Basuras urbanas o municipales

Tanto la Ley básica estatal de residuos¹ como la Ley catalana de residuos² consideran que son basuras urbanas o municipales **los generados en los domicilios particulares**, comercios, oficinas y servicios, **así como aquellas** que **no** tengan la clasificación de **peligrosas** y **que**, por su naturaleza o composición, **puedan asimilarse** a las producidas en los anteriores lugares o actividades. Tienen también la consideración de residuos municipales los residuos procedentes de la limpieza de las vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas; los animales domésticos muertos; los muebles, los utensilios y los vehículos abandonados; los residuos **y los derribos procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria**.

Por lo tanto, podríamos entender que las anteriores leyes distinguen, dentro de las basuras urbanas, dos tipos de residuos:

- 1.- Los domésticos (que son aquellos que se producen como resultado del consumo ordinario en los domicilios particulares) a los que equipara los producidos en comercios, oficinas y servicios y
- 2.- los residuos asimilables a los domésticos siempre que o no tengan la calificación de peligrosos o especiales.

En consecuencia, en cuanto a los residuos domésticos parecería que se puede interpretar que incluirían toda tipo de residuos, peligrosos o no, y con respecto a los “asimilables a los domésticos” sólo se incluirían en el grupo de basuras urbanas aquellos que no fuesen peligrosos.

Esta interpretación del precepto entendemos que nos lleva a un resultado absurdo ya que no tiene ningún sentido distinguir los recursos peligrosos en función de su origen cuando el tratamiento que tienen que recibir es siempre el mismo, que no es otro que el que corresponde a un residuo peligroso. Por lo tanto, la lógica nos lleva a interpretar que se incluye en el concepto de residuo urbano cualquier residuo doméstico o asimilable que no sea considerado peligroso, por lo tanto se excluyen tanto los residuos domésticos como los asimilables que sean peligrosos. Este criterio, justo es decir que es lo que se desprende de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Comunidad Valenciana de 03-03-2006.

En conclusión, **los residuos especiales o peligrosos no son basuras urbanas, sino que se identifican plenamente con “residuos no urbanos o no municipales”**. En

¹ Ley 10/1998, de 21 de abril, básica de residuos

² Ley catalana, 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, modificada por la Ley 15/2003, de 13 de junio.

definitiva lo que queremos decir se que la naturaleza del residuo municipal viene condicionada no sólo por su procedencia, sino también por la composición del residuo aún que pueda originarse a las viviendas³. Por lo tanto, como veremos más adelante, los residuos especiales o peligrosos se excluyen del ámbito competencial de los entes locales.

2.- Residuos de obras menores

La ley estatal y también la catalana consideran los residuos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria como residuo municipal, por lo tanto, tienen que ser gestionados por las entidades locales encargadas de la gestión de las basuras urbanas y, en cambio, los residuos de obras mayores no son residuos municipales y tienen que ser gestionados por los gestores autorizados por la entidad local y contratados por las empresas constructoras.

Por lo tanto, la primera dificultad con que nos encontramos es determinar si los desmantelamientos de estos depósitos de amianto son o no una obra menor. De la doctrina jurisprudencial examinada se desprende que son obras menores las que, por su sencillez, no requieren proyecto técnico y tampoco afectan a la estructura técnica de la edificación.⁴

A nivel catalán, el Decreto 201/1994, de 26 de julio, regulador de los derribos y otros residuos de la construcción, modificado por el Decreto 161/2001, de 12 de junio, establece que estos tipos de residuos *“pueden ser gestionados como los residuos asimilables a los municipales y los ayuntamientos tienen las competencias de control de su gestión, de acuerdo con la legislación vigente.”* Por lo tanto, en Cataluña se considera que estos tipos de residuos pueden ser gestionados como residuos asimilables a los municipales cuando procedan de obras menores o reparaciones domésticas; sin embargo, no se obliga a los municipios a realizar su recogida y tratamiento, simplemente se les faculta para ejercer el control de su gestión.

En cuanto al resto de los residuos de la construcción, éstos no son municipales de acuerdo con el Decreto 201/94 y recae en el ámbito de la Agencia Catalana de Residuos su ordenación y gestión.⁵

Ante ello, puede pasar:

³ A nadie se le ocurre pensar que las pilas, los barnices y las pinturas, entre otros, son residuos municipales. De la gestión de estos residuos se ocupa, de manera sistemática, la Agencia Catalana de Residuos, sin perjuicio de la colaboración de los entes locales.

⁴ Entre otros citaremos las STS de 30 de marzo de 1999 (Ar. 2545); de 16 de mayo de 1998 (Ar.6328); de 9 de junio de 1998 (Ar.2642); de 19 de julio de 1997 (Ar.4833).

⁵ Los depósitos controlados de escombros son depósitos de inertes de clase Y de acuerdo con el marco normativo vigente (Decreto 1/1997, de 7 de enero y Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre). En estos vertederos (depósitos controlados como lo determina la normativa catalana) no se pueden depositar residuos especiales como el amianto que necesariamente tienen que gestionarse en un vertedero de clase III (por residuos especiales) de acuerdo con la normativa mencionada.

a) que se considere obra mayor, con lo cual no son escombros domésticos,
b) que se considere obra menor pero que aunque por su procedencia y características de la construcción sería residuo doméstico, por su composición sería residuo especial.

Por lo tanto, de considerarse residuo doméstico o municipal, no se cumpliría con la exigencia de la LRC ni tampoco con la LBR.

3.- Residuos especiales o peligrosos. El amianto

De acuerdo con el **Real Decreto 952/1997, de 20 de junio**⁶ y con la Directiva 91/689/CEE **cualquier residuo que contenga amianto es un residuo peligroso** (según la denominación que utiliza la ley estatal) **o especial** (según la denominación que utiliza la ley catalana). **Y los residuos peligrosos no son basuras urbanas. En consecuencia, el amianto no es un residuo urbano o municipal.**

4.- Competencias de los entes locales en la gestión de los residuos

Para precisar el alcance de las competencias municipales en relación a la gestión de los residuos es necesario ver primero que la competencia estatal sobre régimen local, que encuentra su fundamento al artículo 149.1.18 de la Constitución, se tradujo en la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LBRL), que incluye la recogida y tratamiento de residuos en el listado de materias de los municipios.

Concretamente la LBRL, **atribuye a los entes locales la gestión de los residuos sin distinguir en función del tipo de residuos, o sea sin distinguir entre basuras urbanas y residuos especiales o peligrosos.** De aquí podría deducirse que los entes locales son competentes para gestionar todo tipo de residuos que se generen en su término municipal, con independencia de la actividad que los origine y de su composición.

Es preciso, pero, dejar patente el hecho de que **la LBRL sólo fija de manera genérica las competencias locales y no contiene una concreción sobre el alcance de esta competencia local**, ya que, como señala la STC 214/1989, esta tarea se ha atribuido al legislador competente y, de hecho, de los apartados 2 y 3 del artículo 25 LBRL se deduce que el ejercicio de la competencia municipal en materia de gestión de residuos se llevará a cabo de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, **la determinación concreta y exhaustiva de las competencias municipales no se agota con la LBRL sino que es preciso completar esta regulación con la legislación sectorial, estatal o autonómica** que delimite el ámbito competencial que corresponde asumir a cada administración pública.

⁶ El Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, modifica el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio.

En esta línea, la premisa a la que habíamos llegado al analizar la LBRL al inicio de este apartado, según la cual los entes locales son competentes para gestionar todo tipo de residuos, debe ser profundamente matizada con la lectura de la legislación sectorial.

En esta línea, es preciso tener en cuenta, por una parte, que la normativa estatal sectorial reguladora de los residuos⁷:

1. Limita las competencias de los entes locales a la gestión de las basuras urbanas y excluye la de los residuos peligrosos⁸.
2. Obliga a todos los municipios a prestar el servicio de recogida, transporte y eliminación de las basuras urbanas⁹.
3. Admite la posibilidad de que un residuo urbano resulte peligroso y en este caso faculta a las entidades locales, en base a la dificultad que comporta la gestión de un residuo urbano que por sus características ha acontecido peligroso a obligar a los productores o a los poseedores de los residuos a que se encarguen directamente de su gestión. Se libera de esta manera, también, a los entes locales de la gestión de aquellos residuos que por el hecho de ser urbanos podrían entrar dentro del ámbito de sus competencias¹⁰.

En consecuencia, de estos tres preceptos tenemos que concluir que **la LBR no atribuye, en ningún caso, a las entidades locales la realización de la gestión de los residuos especiales o peligrosos.**

4. **A través de la actividad de policía administrativa, se otorga a las Comunidades Autónomas, no a las entidades locales, la gestión de estos residuos peligrosos;** por lo que su gestión no puede corresponder a los entes locales sino a la administración autonómica¹¹.

⁷ Ley 10/1998, de 21 de abril, básica de residuos.

⁸ Artículo 4.3 LBR: “Las entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta ley y en las que, en su caso, dictan las Comunidades Autónomas.”

⁹ Artículo 4.3, último párrafo LBR: “Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas ordenanzas”.

¹⁰ Artículo 20.2: “... cuando las entidades locales consideran que los residuos urbanos presentan características que los hagan peligrosos de acuerdo con los informes..., o que dificultan su recogida, transporte, valorización o eliminación, podrán obligar al productor o poseedor de los mismos a que, previamente a su recogida, adopten las medidas necesarias para eliminar o reducir, en la medida de lo posible, dichas características, o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.”

¹¹ Artículo 22.2 LBR: “Gestión de residuos peligrosos: Quedan sometidas a régimen de autorización por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, además de las actividades de gestión indicadas en el artículo 13.3, la recogida y el almacenamiento de residuos peligrosos, así como su transporte cuando se realice asumiendo la titularidad del residuo el transportista, sin perjuicio de las demás autorizaciones o licencias exigidas por otras disposiciones.”

Por la otra, que la normativa sectorial catalana¹²:

5. No modifica el régimen competencial de gestión de los residuos peligrosos, por lo que los entes locales tienen competencia para la gestión de basuras urbanas pero no por las de carácter especial o peligrosos¹³.
6. Prohíbe la incorporación de sustancias peligrosas en las basuras urbanas¹⁴.
7. En los casos en que la ley regula algún aspecto referente al régimen jurídico de los residuos especiales o peligrosos otorga la titularidad a la Generalitat y no a los entes locales¹⁵.
8. Análogamente, el artículo 24.1 declara servicio público de titularidad de la Generalitat el tratamiento de determinados residuos especiales como son los frigoríficos, las pilas, los fluorescentes y luces de vapor de mercurio y los aceites.
9. En caso de duda, las Comunidades Autónomas tienen la competencia residual para asumir cualquier actividad relacionada con la gestión de los residuos que no corresponda ni a la Administración del Estado ni a las entidades locales¹⁶.

Es evidente, pues, que de acuerdo con los antecedentes normativos expresados, el alcance competencial de los entes locales se obtiene a través de la técnica jurídica del reenvío normativo y queda fijado a la legislación sectorial que, en ningún caso, atribuye competencias de gestión de residuos peligrosos a los entes locales.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, entendemos que la gestión de los residuos especiales o peligrosos no es competencia de los entes locales sino de la Generalitat de Catalunya y, concretamente de la Agencia Catalana de Residuos.

En conclusión, la Agencia Catalana de Residuos es el único ente competente para la gestión de un residuo especial como es el amianto; en consecuencia tiene que adoptar las medidas necesarias por a la prestación adecuada de este servicio a los ciudadanos de Cataluña.

¹² Ley catalana, 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, modificada por la Ley 15/2003, de 13 de junio.

¹³ Es más, la exposición de motivos de la ley declara que: “la atribución a los entes locales de un ámbito competencial propio de amplio alcance, en aplicación del principio de descentralización administrativa, hay que configurarlo según la capacidad económico-financiera y de gestión de los entes locales.”

¹⁴ Artículo 39.1 LCR: “A los residuos municipales no se pueden incorporar materias o sustancias peligrosas, que en todo caso se tienen que poner en contenedores específicos o se tienen que depositar en el vertedero.”

¹⁵ Artículo 26.2 LCR: “La disposición del rechazo de los residuos de carácter especial en plantas externas se declara servicio público de titularidad de la Generalitat, que hay que gestionar preferentemente de forma indirecta”.

¹⁶ Artículo 4.2 LCR: “Las Comunidades Autónomas serán, asimismo, competentes (...), así como cualquier otra actividad relacionada como los residuos no incluida en los apartados 1 y 3”.

En este sentido, difícilmente se puede considerar adecuada la prestación de este servicio cuando en Cataluña únicamente existe un depósito controlado por este tipo de residuo.

5.- La gestión de los residuos especiales o peligrosos

En cuanto a la gestión actual de los residuos peligrosos, es preciso tener en cuenta que las funciones de la administración se reducen, en realidad, a la aplicación de los mecanismos tradicionales de intervención administrativa que tienen como finalidad que estas actividades privadas quedan sometidas a la necesaria disciplina ambiental. Las competencias de las administraciones públicas se materializan en un control previo y permanente de las industrias productoras y de las empresas gestoras de los residuos producidos. El responsable final es la persona que ha puesto en circulación el residuo y la administración tiene que controlar la ejecución material de esta obligación.

Ante ello, y con relación al tema concreto que nos ocupa, el vertido de unos depósitos de uralita adquiridos a la empresa de Manufacturas Uralita de Cerdanyola¹⁷, los poderes públicos tendrían que haber exigido al responsable final, que es la persona que ha puesto en circulación el residuo, el cumplimiento del artículo 17.1 LCR, según redacción vigente antes de 1997, o sea, la garantía de que “los residuos que generaba fuesen gestionados de acuerdo con las prescripciones de esta ley”. Sería preciso, también, que los poderes públicos hubiesen controlado la ejecución material de esta obligación.

Tenemos que recordar que, entre otros principios generales de aplicación a los residuos peligrosos, de acuerdo con el principio de autoresponsabilidad, el generador del residuo peligroso tiene que asegurar que su tratamiento se hace sin riesgo para el medio ambiente y de acuerdo con el principio de “quién contamina paga”, el productor del residuo se debe hacer cargo de los costes que comporta su tratamiento.

¹⁷ De acuerdo con la información de que disponemos, Manufacturas Uralita paró definitivamente, el 31 de marzo de 1997, las últimas máquinas de fabricar placas de amianto-cemento y, con este hecho, el amianto como materia primera y la fabricación de materiales de amianto-cemento, desaparecen definitivamente de Cerdanyola, después de 90 años de producir estos materiales.