



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Económica Europea

Mar Campins Eritja



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

UNIVERSITAT DE BARCELONA

**LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS
EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA**

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700417831

Tesis presentada para aspirar al Título de Doctor por:

MAR CAMPINS ERITJA

Realizada bajo la dirección de la Profesora Dña. VICTORIA ABELLAN HONRUBIA, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona.

Octubre, 1991

CAPITULO TERCERO

LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS
EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

I.- LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS RELATIVAS A LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.

En el ámbito de la reglamentación de las diferentes actividades que comprende la gestión de los residuos y, en general, respecto a la mayoría de las medidas relativas a la protección del medio ambiente, la acción comunitaria ha recurrido frecuentemente a uno de los más clásicos instrumentos de armonización, la directiva¹. Dos razones pueden explicar la utilización preferente por parte del Consejo de este instrumento específico².

La primera de ellas, de orden estrictamente jurídico, deriva del hecho de que, hasta la entrada en vigor del Acta Unica Europea, las acciones emprendidas en el marco de la política de protección del medio ambiente se basan esencialmente en el artículo 100 TCEE, de acuerdo con el cual la acción del Consejo queda limitada a la adopción, por unanimidad, de "directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común". De este modo, la posibilidad de recurrir a otros instrumentos, además de la directiva, tal y como prevé el artículo 235 TCEE al referirse a la adopción de "las disposiciones pertinentes", queda

¹La excepción se encuentra en el marco de las acciones relativas a la protección de la fauna y flora: Reglamento 348/81 del Consejo, de 20.I.1981, relativo a un regimen común aplicable a las importaciones de productos derivados de los cetáceos, DOCE N° L39/1, de 12.II.1981; Reglamento 3626/82 del Consejo, de 3.XII.1982, relativo a la aplicación en la Comunidad de la Convención sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora salvajes amenazadas de extinción, DOCE N° L384/1, de 31.XII.1982; Reglamento 129/83 del Consejo, de 2883, relativo a la importación en los Estados miembros de pieles de bebés-foca y de productos derivados, DOCE N° L91/30, de 9.IV.1983.

²A parte del hecho evidente de que, cuando se iniciaron las primeras tareas de armonización en este sector, tampoco se conocía con certeza, fuera de los problemas puntuales de contaminación, sobre que se estaba exactamente legislando ni cuales eran los problemas reales que una acción de este tipo podía comportar en el ámbito de los Estados miembros. Es por ello que el debate se centró en un principio en si la acción medio ambiental requería o no una actividad de las instituciones comunitarias o bien si era suficiente con acuerdos inter-gubernamentales y la coordinación de las políticas medio ambientales de los Estados miembros.

subordinada a la exigencia anterior en todas las normas referidas a la reglamentación de la gestión de los residuos, al ser éstas adoptadas sobre la base conjunta de ambas disposiciones³. Con ello, las instituciones comunitarias estarían reglamentando simultáneamente un problema medioambiental (el control de los residuos) y un problema de obstaculización del mercado común (la disparidad de las disposiciones nacionales aplicables en lo relativo a los residuos que puede derivar en la alteración de las condiciones de la competencia).

Este argumento, sin embargo, resulta insuficiente desde la entrada en vigor del Acta Unica, que prevé que las instituciones comunitarias puedan, actuando en virtud tanto del artículo 130S TCEE como del 100A TCEE, adoptar actos distintos a las directivas -en particular, reglamentos⁴-.

La otra razón que explicaría el recurso casi exclusivo a las directivas residiría en la idea de que éste es un sector en el que es preferible conjugar el reconocimiento de la competencia de las instituciones comunitarias con el mantenimiento de ciertos poderes por parte de los Estados miembros.

³La única excepción vendría dada por la directiva del Consejo 85/339/CEE, de 27.VI.1985, relativa a los envases para alimentos líquidos, DOCE N° L176/18, de 6.VII.1985. La versión española de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, indica por error el artículo 125 TCEE en lugar del 235 TCEE.

⁴Lo que ya ha venido produciéndose en relación, por ejemplo, a la adopción del Reglamento 2242/87 del Consejo, de 23.VII.1987, relativo a las acciones comunitarias para el medio ambiente, DOCE N° L207/8, de 29.VII.1987; Reglamento 1210/90 del Consejo, de 7.V.1990, relativo a la creación de la Agencia Europea para el Medio Ambiente y a la red europea de información y observación del medio ambiente, DOCE N° L120/1, de 11.V.1990. En el ámbito de las sustancias químicas, el reglamento 428/89 del Consejo, de 20.II.1989, relativo a las exportaciones de determinados productos químicos, DOCE N° L50/1, de 22.II.1989. En el ámbito de la gestión de los residuos, y aún cuando el desarrollo de actos comunitarios en la forma de reglamentos parece ser mucho más lenta, señalar las propuestas de la Comisión: Propuesta de reglamento relativo al traslado transfronterizo de residuos peligrosos, COM(90)415 final, de 10.X.1990, DOCE C289/9, de 17.XI.1990; y propuesta de reglamento relativo a un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica COM(90)37 final, de 11.II.1991.

Al contrario de lo que ocurre con el reglamento, caracterizado por la uniformidad de sus disposiciones y su aplicabilidad directa, la directiva "tiende a asegurar una mejor adaptabilidad del mandato comunitario al ordenamiento interno de los Estados miembros"⁵. Ello es, atendiendo a los diferentes factores que determinan la necesidad de proceder a la armonización de la normativa interna de los Estados miembros⁶, la Comunidad, en su actuación en el ámbito que nos ocupa, se pronuncia por la flexibilidad que ofrece la directiva al permitir la fijación de unos determinados resultados a alcanzar de acuerdo con la forma y los medios⁷ que las autoridades nacionales consideren más adecuados⁸.

⁵Catalano, N.-Scarpa, R., Principios de derecho comunitario, Tecnos, Madrid, 1988, p.82.

⁶Si bien estos criterios no són nunca unitarios, ya que dependen de la materia concreta a armonizar, "encontramos que son tres los factores fundamentales que se tienen en cuenta a la hora de elegir los criterios para un sector:

-En primer lugar hay que considerar las circunstancias y la situación de hecho del sector. Si hay normas o no en todos los estados miembros, de haberlas, que legislación material establecen, que soluciones dan a los problemas planteados, etc..

-En segundo lugar, las autoridades comunitarias examinarán que técnicas son las más apropiadas, para que, aplicadas a este sector concreto, y en función de sus circunstancias de hecho se puedan conseguir los objetivos contemplados. Es decir, la elección de criterio se hará buscando la eficacia.

-Por último, un criterio político, de oportunidad política, que no se debe olvidar. Examinada la realidad fáctica del sector y las técnicas más convenientes para conseguir los objetivos que se pretende obtener, habrá que ver, dentro de esas técnicas cuales son las más factibles de realizar, considerando los problemas de fondo planteados", Millán Moro, L., La armonización de legislaciones en la CEE, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p.253.

⁷"Il importe que chaque Etat membre donne aux directives une exécution qui corresponde pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par les directives (...) Des simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe, en vertu de l'article 189 du traité CEE, aux Etats membres destinataires des directives" STJCE 6.V.1980, Comisión c/ Bélgica, as.102/79, Rec.1980:1473, cdo.11.

⁸"Ainsi, si la directive crée pour les Etats une obligation de résultat, celle-ci ne se limite pas au contenu des mesures qu'il leur incombe d'arrêter, mais couvre également les formes et les moyens utilisés. La Cour se reconnaît le droit de contrôler l'usage de cette double latitude. (...) Les Etats sont donc astreints à user de leur liberté de manière à permettre la réalisation de l'objet des directives. Cette exigence assigne à la liberté des Etats sa finalité et ses limites. Elle est une des expressions de l'encadrement de l'autonomie institutionnelle des Etats dont le principe est énoncé dans l'article 5 du Traité CEE.", Kovar, R., "Observations sur l'intensité normative des directives", Liber Amicorum Pierre Pescatore. Du droit international au droit de l'intégration, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp.359-372, p.366.

No obstante, el desarrollo que han experimentado tanto las legislaciones nacionales en esta materia, como las directivas comunitarias que reglamentan este sector, así como el objetivo final que persigue la normativa comunitaria en materia de gestión de residuos, esto es, la protección del medio ambiente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 130R TCEE, cuestionaría esta segunda razón. La gran cantidad de normas producidas por los Estados miembros y la relativa disparidad y sectorialización de sus contenidos, así como el cada vez mayor detallismo con que se redactan las directivas, permitiría pensar en la oportunidad de recurrir, en supuestos concretos, a las posibilidades que ofrece el reglamento como instrumento de armonización.

Cabe aquí, sin embargo, hacer una precisión. Si se atiende únicamente a la incidencia de las reglamentaciones medioambientales en el funcionamiento del mercado interior y en las condiciones de igualdad de los operadores económicos, ciertamente el reglamento, por sus características de generalidad, obligatoriedad y aplicabilidad directa, parece un instrumento adecuado para reglamentar determinados aspectos de la gestión de los residuos, como son su traslado transfronterizo o, desde un punto de vista más amplio, la concesión de la etiqueta ecológica a ciertos productos no generadores de residuos. Lo que se pretende en estos supuestos es la unificación de las legislaciones nacionales y la eliminación de cualquier divergencia entre ellas, por lo que la norma comunitaria se superpone de forma automática sobre la norma interna y se aplica al mismo tiempo y del mismo modo en todos los Estados miembros. En otra óptica, y respecto a otros aspectos más genéricos, no obstante, el recurso a la directiva parece apropiado en tanto que persigue un objetivo general de protección del medio ambiente que puede ser suficientemente alcanzado por medio de la armonización de las legislaciones nacionales relativas a las actividades que afectan a su calidad.

En este sentido, aún cuando su aplicación y el control de esta aplicación por parte de la Comisión planteen problemas que no presentan los reglamentos, el cada vez mayor grado de precisión en el contenido de estas directivas y su utilización para unificar algunos conceptos fundamentales (como por ejemplo, el concepto de residuo y residuo peligroso), conlleva una importante reducción del margen de discrecionalidad de que gozan los Estados miembros destinatarios de las mismas, con lo que ya se asegura el objetivo de la armonización.

El hecho de que con la directiva se persiga la aproximación de las legislaciones nacionales no significa que el resultado deba ser su total identidad, sino tan sólo la consecución de un determinado resultado, para lo cual y al margen de que la directiva sea tan detallada como lo requiera la materia que regula, queda siempre a salvo este margen de acción del Estado. Esta consideración adquiere, en el ámbito de la reglamentación medioambiental, especial relevancia si se considera que ni los problemas, ni la urgencia, ni los medios para resolverlos, ni la incidencia de estas reglamentaciones en determinados sectores económicos, son los mismos en todos los Estados miembros.

Por otro lado, la práctica seguida por las instituciones comunitarias en esta materia no ha sido la de su reglamentación íntegra. Se ha procedido, por el contrario, a partir de una directiva general, a una armonización parcial de la normativa referente a distintos tipos de residuo en función de su peligrosidad y de la incidencia de determinadas actividades en el establecimiento del mercado.

1.- Los objetivos de la política comunitaria en materia de gestión de los residuos peligrosos.

La crisis energética y sus graves consecuencias en la economía mundial, pusieron de manifiesto el interés que ya entonces despertaba la recuperación de materias primas y energía a partir de la reutilización y el reciclado de los residuos. Desde entonces, y en el ámbito de la reglamentación jurídica de las diferentes operaciones de gestión de los residuos, se ha puesto a prueba la capacidad de respuesta del derecho ante este nuevo tipo de cuestiones.

Es en este marco que la Comunidad Económica Europea juega un papel esencial a nivel regional, ya que se configura como la única organización que dispone, desde mediados de los años setenta, de un régimen específico vinculante en materia de gestión de residuos peligrosos. A la adopción de las primeras directivas sobre gestión de los aceites usados y eliminación de residuos, habrían de seguir otras relativas a los policlorobifenilos y policloroterfenilos, los residuos procedentes de la industria de dióxido de titanio y los residuos tóxicos y peligrosos⁹. El ritmo de adopción de directivas disminuye, sin embargo, de 1978 a 1984, momento en que el accidente ocurrido en Seveso evidencía la necesidad de reglamentar los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, para lo que el Consejo adopta una primera directiva sobre este aspecto en 1984¹⁰.

⁹Respectivamente, directiva 75/439/CEE, relativa a la eliminación de aceites usados, de 16 de julio 1975, DOCE N° L194/3, de 25.VII.1975; directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos, de 15 de julio 1975, DOCE N° L194/7, de 25.VII.75; directiva 76/403/CEE, relativa a la eliminación de los policlorobifenilos y policloroterfenilos, de 6 de abril 1976, DOCE N° L108/2, de 26.IV.1976; directiva 78/176/CEE, relativa a la eliminación de los residuos procedentes de la industria de dióxido de titanio, de 20 de febrero 1978, DOCE N° L54/19, de 25.II.1978, directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, de 20 de marzo 1978, DOCE N° L84/43, de 31.III.1978.

¹⁰Directiva 84/631/CEE, de 6 de diciembre 1984, relativa a la vigilancia y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, DOCE N° L326/31, de 13.XII.1984.

Los objetivos de la política de gestión de los residuos se encuentran enunciados en la primera comunicación de la Comisión, de julio de 1971, sobre la política de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente¹¹. En ella se indica concretamente que la acción comunitaria debe tender a "orienter les divers secteurs industriels vers une réutilisation plus aisée des produits dits de consommation (...), une plus grande facilité d'élimination de certains produits persistants et non dégradables (...), un recyclage des sous produits nocifs de fabrication industrielle". Objetivos que reafirma el Parlamento Europeo en su resolución de 18 de abril 1972, en la que indica, además, la necesidad de "encourager la fabrication de produits de longue durée de conservation ne fournissant pas de déchets et pouvant être facilement recyclés"¹². Se contemplan aquí, por tanto, los tres objetivos principales que delimitarán, desde entonces, la política comunitaria de gestión de los residuos: la prevención, la valorización y la eliminación ambientalmente segura.

Por otro lado, estos objetivos quedan reflejados en los cuatro Programas de acción comunitaria en materia de protección del medio ambiente adoptados hasta el momento. El Primer Programa de acción de 1973, aún cuando no lo hace de forma manifiesta, retiene estas ideas al justificar la oportunidad de la acción comunitaria¹³. En el Segundo Programa se explicita que la gestión de los residuos debe concebirse en el marco de una "política global de prevención,

¹¹SEC(71)2616 final, de 22 de julio 1971 y Bull.CE n°9-10/1971, p.58

¹²DOCE N° C46/10, de 9.V.1972.

¹³"En efecto, lo que reviste importancia para la Comunidad son los desechos cuya eliminación, a causa de su toxicidad, su no degradabilidad, su acumulación o por otros motivos, exige una solución que sobrepase el marco de la región, e incluso, en su caso, las fronteras nacionales. Aún cuando la influencia perjudicial de estos desechos no sobrepase el marco de la región, pueden resultar necesarias las acciones comunitarias cuando la eliminación o el empleo de los desechos dependa de medios económicos. En efecto, cuando las soluciones aplicadas entrañen diferencias entre las condiciones de producción y distribución de determinados bienes, estas diferencias podrán repercutir en el funcionamiento del mercado común y en el comercio internacional" Parte II, título I, cap.7, secc.1, DOCE N° C112/34, de 20.XII.1973.

recuperación y eliminación", precisando, además, que "una política de gestión de residuos deberá tener como meta, evitar la producción de residuos y hacerlo de manera que los materiales sean utilizados de la manera más eficaz en todas las fases de fabricación y utilización de los productos"¹⁴.

Se preveen, así, tres ámbitos de actuación: la prevención, en particular a través de la promoción de las denominadas tecnologías "limpias"; el reciclado y la reutilización, objetivo principal de toda política de gestión de residuos; y la eliminación sin riesgo de los residuos no recuperables, en particular, de los residuos peligrosos. Dentro de la línea de continuidad que mantiene respecto a los dos Programas anteriores, el Tercer Programa de 1983 pone mayor acento en las acciones de prevención y recuperación a través de la promoción de las nuevas tecnologías "limpias", a las que se dedica por primera vez un punto específico. El Cuarto programa incide en los aspectos de la prevención, refiriéndose en particular a la elaboración de medidas que eviten la creación de los problemas ambientales que plantea la eliminación a posteriori de los residuos peligrosos.

El artículo 130R.2 TCEE recoge de forma implícita estos objetivos al enunciar los principios fundamentales de la acción preventiva y de corrección en la fuente de los atentados medioambientales, cuyo significado, en el ámbito de la gestión de los residuos, se encarga de precisar la Comisión desarrollándolos en la comunicación de septiembre de 1989 en los siguientes términos¹⁵:

A) La elaboración de acciones relativas a la prevención de la producción de residuos. Puesto que los residuos aparecen básicamente en dos fases (fabricación y utilización de los productos), la Comisión persigue una doble

¹⁴Título II, cap.3, secc.2, DOCE N° C139/46, de 13.VI.1977

¹⁵SEC (89) 934 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia comunitaria para la gestión de los residuos, 18 de septiembre 1989

actuación preventiva a través de las tecnologías "limpias" y de los productos menos contaminantes.

B) La elaboración de acciones relativas a la valorización y el aprovechamiento de los residuos. Una vez producido el residuo, la mejor forma de reducir su impacto sobre el medio es valorizándolo, es decir, y de acuerdo con la Comisión, reintegrándolo en el circuito económico propiamente dicho.

C) La elaboración de acciones relativas a la eliminación sin riesgo de los residuos no recuperables, cuando llega el momento en que el residuo carece de toda posibilidad de valorización y debe ser definitivamente eliminado, lo que plantea el problema de su eventual repercusión en el medio ambiente.

La aplicación de las tecnologías "limpias" persigue la minimización de los residuos a nivel de fabricación, y, supone, de acuerdo con la Comisión, la creación de "procesos de fabricación no contaminantes en los que la producción de residuos es mínima o nula". Esta primera exigencia encuentra su constatación oficial en la decisión del Consejo de 9 de abril de 1979, que contiene un mandato a la Comisión para que elabore una recomendación sobre las modalidades de sostenimiento al desarrollo de las nuevas tecnologías por parte de los Estados miembros dentro del marco general de los programas de investigación y desarrollo. A parte de la adopción de estas medidas, la política comunitaria relativa a las tecnologías limpias, se ha desarrollado, de una parte, en la línea de la concesión de ayudas financieras a proyectos de demostración a través del programa de acciones comunitarias para la protección del medio ambiente (ACMA) establecido en virtud de los reglamentos 1872/84 y 2242/87¹⁶, y por la otra, por medio de la creación de la red de información sobre tecnologías

¹⁶DOCE N° L176/1, de 3.VII.1984 y DOCE N° L207/8, de 29.VII.1987

medioambientales, conocida con las siglas NETT ("Network of Environmental Technology Transfer").

La minimización de los residuos a partir de los productos, perseguirá, básicamente, que "los productos comercializados contribuyan lo menos posible, por su producción y su uso o en la fase de eliminación final, a aumentar el volumen o la nocividad de los residuos y los riesgos de contaminación". Esta acción se menciona específicamente en el Cuarto Programa de acción de 1987, en el que se presta una atención particular al tema de los productos ecológicos, que deberían ser promocionados a través de un sistema de etiquetado adecuado. En este sentido, la Comisión ha presentado ya una propuesta de reglamento relativo a un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica¹⁷.

Respecto a la valorización de los residuos, es evidente que sin una normativa que obligue a optar por la vía de la reutilización, tal opción vendrá determinada por el coste de la operación. Por tanto, depende en gran medida de consideraciones de tipo económico¹⁸, en particular del coste de los procedimientos de tratamiento y de las posibilidades de reintroducir en el mercado estos subproductos valorizados, que variarán en función de la calidad del producto recuperado. Es por ello que la estrategia de la Comisión se centra en las actuaciones siguientes: "investigar y desarrollar técnicas de aprovechamiento; mejorar al máximo los sistemas de recogida y selección;

¹⁷Propuesta de reglamento (CEE) del Consejo relativo a un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica, COM(90)37 final, de 11 febrero 1991. En los trabajos preparatorios de la Comisión se definen este tipo de productos ("very high quality products") como aquellos que "fulfill environmental requirements which are well above all regulations, and the actual requirements for a "very high quality product" are only met by the products with superior environmental characteristics of the relevant product group", Eco-products. Proposal for an European Community environmental label, ob.cit., p.iii.

¹⁸"Pour qu'un déchet soit valorisé, il faut tout d'abord qu'il soit valorisable puis que sa valorisation présente un intérêt économique", Junger, J.M. "Les données disponibles dans la Communauté", Managing Hazardous Wastes: The Unmet Challenge, Report of the International Seminar, EEB, Brussels, desember 10-11, 1987, pp.18-26, p.24

reducir los costes externos de aprovechamiento; abrir mercados para los productos procedentes del aprovechamiento".

2.- La adopción por el Consejo de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

A) La directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos y la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la anterior.

La propuesta de la Comisión para la adopción de una directiva del Consejo relativa a la gestión de los residuos tiene su origen inmediato en los Programas de Acción comunitarios en materia de medio ambiente de 1973 y 1977¹⁹, que a su vez son resultado de la Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros celebrado en París del 19 al 21 de octubre 1972²⁰. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 TCEE, única base jurídica de la propuesta de directiva, la Comisión la presentó ante el Consejo en septiembre de 1974²¹. Una vez consultados el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social²², el Consejo la adoptó finalmente el 15 de julio 1975, sobre la base jurídica conjunta de los artículos 100 y 235 TCEE²³.

¹⁹DOCE N° C112/3, de 20.XII.1973 y DOCE N° C139/46, de 13.VI.1977

²⁰Commission, VIème Rapport Général sur l'Activité des Communautés 1972, pp.6-17

²¹DOCE N° C142/6, de 16.XI.1974

²²DOCE N° C32/36, de 11.II.1975 y DOCE N° C16/12, de 23.I.1975.

²³DOCE N° L194/47, de 25.VII.1975.

Al cabo de un año escaso, la Comisión instituyó, por medio de la decisión de 21 de abril 1976²⁴, el Comité en materia de gestión de residuos, adjunto a la misma y con carácter estrictamente consultivo. Presidido por un representante de la Comisión y compuesto por dos representantes de cada Estado miembro, el Comité se reunió por primera vez en marzo de 1977, momento en que estableció sus prioridades de trabajo, entre las que se contaban la gestión de los residuos peligrosos, la recuperación de papeles y embalajes y la utilización de los residuos como energía.

Diez años después de la adopción de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos y ante las cuestiones que levantaba su aplicación en los Estados miembros debido, esencialmente, a su falta de precisión, la Comisión decidió la elaboración de nueva legislación comunitaria que reglamentara con mayor rigidez las distintas fases de la gestión de los residuos. De esta forma, la Comisión presentó ante el Consejo, el 16 de agosto 1988, una nueva propuesta²⁵ por la que se modifica sustancialmente la directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos, que pasa a configurarse como la directiva-marco en la materia.

Así, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 100A TCEE, base jurídica de la propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo se pronunció en primera lectura el 25 de mayo 1989, de acuerdo con artículo 149.2 TCEE²⁶,

²⁴DOCE N° L115/2, de 1.V.1976.

²⁵COM(88)391 final, DOCE N° C295/3, de 19.XI.1988.

²⁶DOCE N° C158/327, de 26.VI.1989. De todas las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, la Comisión acoge, en su propuesta modificada de directiva relativa a la gestión de los residuos, ocho de las enmiendas presentadas y rechaza las catorce restantes, COM(88)560 final, de 23 noviembre 1989, DOCE N° C326/6, de 30.XII.1989.

mientras que el Comité Económico y Social ya había emitido su dictámen el 26 de septiembre del año anterior²⁷.

Al cabo de un año de que la Comisión presentara por primera vez ante el Consejo su propuesta de directiva, ésta fue objeto de debate en la sesión de septiembre de 1989 por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente. En el curso del mismo, diez de los Estados miembros se manifestaron por la adopción de la directiva sobre la base jurídica que ofrecía el nuevo artículo 130S TCEE, en tanto que, como se ha dicho, la Comisión basaba su propuesta en el artículo 100A TCEE. Existían, además, divergencias sobre determinadas cuestiones de contenido. En primer lugar, se discutía si la autosuficiencia que se pregonaba en materia de eliminación de residuos debía ser a nivel comunitario, lo que permitiría que ésta se realizara en Estados miembros distintos del productor, o nacional, con lo que las operaciones de eliminación deberían tener lugar prioritariamente en el Estado miembro productor. En segundo lugar, se cuestionaba la necesidad o no de someter a los transportistas de estos sub-productos a un estricto régimen de autorización o si era suficiente con el actual sistema de registro con el que ya contaban la mayoría de los Estados miembros.

La adopción por parte del Consejo de su resolución de 7 de mayo 1990 sobre la política en materia de residuos²⁸ habría de aligerar el desarrollo del siguiente Consejo de Ministros de Medio Ambiente, que tuvo lugar en junio 1990. En el mismo se consiguió finalmente un acuerdo de principio en el tema de la red integrada de eliminación de residuos, optándose por su establecimiento a

²⁷DOCE N° C56/2, de 6.III.1989. De acuerdo con el dictamen, el CES prefería que la Comisión se limitara a la fijación de las prescripciones mínimas de armonización de las normas de prevención, reducción y eliminación de los residuos, siguiendo un procedimiento similar al establecido en la resolución del Consejo de 7 de mayo 1985 relativo al nuevo concepto de armonización y normalización técnica.

²⁸DOCE N° C122/2, de 18.V.1990.

nivel comunitario para facilitar a los Estados miembros la eliminación de los residuos en instalaciones fuera del territorio nacional.

La directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos²⁹, se adoptó por fin en el siguiente Consejo de Ministros de Medio Ambiente, el 18 de marzo 1991, si bien sobre la base del artículo 130S TCEE, cambiando así, por unanimidad, la base jurídica propuesta por la Comisión. Esto ha llevado a la Comisión, tal y como ya ocurrió a raíz de la adopción de la directiva 89/428/CEE, relativa a las modalidades de armonización de los programas de reducción de los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio³⁰, a iniciar ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, un recurso de anulación de la directiva 91/156/CEE en virtud del artículo 173 TCEE³¹.

B) La directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos y la propuesta de directiva del Consejo relativa a los residuos peligrosos.

Al año siguiente de la adopción de la directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos, la Comisión presentó ante el Consejo, siguiendo el mismo trámite del artículo 100 TCEE, una propuesta de directiva relativa a los residuos tóxicos y peligrosos³². Una vez que el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social emitieron sendos dictámenes³³, el Consejo adoptó la

²⁹DOCE N° L78/32, de 26.III.1991.

³⁰STJCE 11.VI.1991, Comisión c/ Consejo, as.C-300/89, no publicada, dact.

³¹Comisión c/Consejo, as.C-155/91, en curso.

³²DOCE N° C194/2, de 19.VIII.1976

³³DOCE N° C30/27, de 7.II.1977 y DOCE N° C77/6, de 30.III.1977.

directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos el 30 de marzo 1978³⁴.

Interesa señalar aquí dos aspectos del mencionado dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de directiva que no fueron considerados por la Comisión en su momento.

El primero de ellos se refiere a la necesidad, expresada por esta institución, de que la Comisión presentara con cierta premura una propuesta de directiva complementaria en la que se determinaran las concentraciones en sustancias tóxicas a partir de las que habría que considerar un residuo como tóxico y peligroso. Como podría constatarse al cabo del tiempo, una actuación de este tipo hubiera resuelto parte de los problemas de aplicación de la directiva que habría de ser adoptada por el Consejo.

La segunda precisión es en relación a la introducción por parte del Parlamento Europeo, de un nuevo párrafo al artículo 9 de la propuesta de la Comisión, en el que se establecía claramente la responsabilidad objetiva del productor de los residuos por los daños causados por los mismos. Si bien por aquel entonces la Comisión tampoco tuvo en cuenta esta enmienda, siete años más tarde y en virtud del artículo 11.3 de la directiva 84/631/CEE, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos³⁵, el Consejo se comprometió a decidir, "a más tardar el 30 de septiembre 1988, las condiciones de aplicación de la responsabilidad civil del productor en caso de daños o de cualquier otra persona que haya de responder

³⁴DOCE N° L84/43, de 31.III.1978.

³⁵DOCE N° L326/31, de 13.XII.1984.

de dichos daños". Ello no obstante, la primera propuesta de la Comisión sobre este punto no es presentada ante el Consejo hasta el 1 de septiembre 1989³⁶.

Transcurridos diez años de la adopción de la directiva 78/319/CEE, la Comisión presentó una nueva propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos que presentó ante el Consejo en agosto 1988³⁷. Dicha propuesta, además de obligar a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para prohibir su abandono, vertido, transporte o eliminación incontrolada, contiene una definición mucho más precisa del término residuos peligrosos que la que ofrece todavía la directiva 78/319/CEE, fuente de constantes problemas de aplicación. Precisa igualmente el tipo de información que debe ser comunicada regularmente a la Comisión, en particular, la lista detallada de las instalaciones de tratamiento autorizadas, su equipamiento y su capacidad. Esta información deberá ser posteriormente integrada en un banco de datos (TOXWASTE) que permitirá a las autoridades competentes de los Estados miembros conocer donde y como son tratados estos residuos peligrosos, facilitando así, indirectamente, la aplicación de las directivas relativas al traslado transfronterizo de los residuos peligrosos.

En el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de octubre de 1990, el expediente sobre la propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos, presentada por la Comisión, se pasó al grupo de expertos en el tema para que acabaran de discutir los aspectos técnicos de la misma. Aún cuando se llegó a un principio de compromiso, varias delegaciones manifestaron serios reparos en torno a la propia definición del concepto de residuos peligrosos y a su articulación con los criterios contemplados en los anexos. Subsistían, asimismo, diferencias sobre el régimen de autorización al que se someten las instalaciones

³⁶COM(89)282 final, DOCE N° C251/3, de 4.X.1989.

³⁷COM(88)391 final, DOCE N° C295/8, de 19.XI.1988.

de eliminación de residuos peligrosos y que algunas delegaciones querían hacer extensivo a los establecimientos de recuperación y a las empresas de recogida y transporte.

En la sesión de diciembre de 1990, el Consejo de Medio Ambiente tampoco adoptó decisión alguna al respecto y, una vez presentados los trabajos del grupo de expertos, se limitó a constatar la existencia de importantes divergencias entre los Estados miembros. Entre otros puntos, quedaba pendiente la cuestión esencial de la elección de la base jurídica en virtud de la cual debería adoptarse la propuesta, que se resolvió, posteriormente, en favor del artículo 130S TCEE. Por eso, siguiendo la lógica de la Comisión en relación a las últimas directivas adoptadas en la materia sobre la base de este artículo, su adopción por el Consejo puede quedar cuestionada por un eventual recurso de esta institución ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Actualmente, la propuesta de directiva que ha de venir a sustituir la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos se encuentra ante el Consejo para su examen y puede ser adoptada por el mismo en noviembre de 1991³⁸.

3.- El ámbito de aplicación de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

Para proceder al examen del ámbito de aplicación de las directivas relativas a los residuos peligrosos, es necesario abordar los dos aspectos siguientes: por un lado, los tipos de residuos peligrosos que se encuentran comprendidos en su campo de aplicación; por el otro, las actividades de gestión a las que se refiere.

³⁸De las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo, en su propuesta modificada de directiva del Consejo relativa a los residuos peligrosos, la Comisión sólo acoge dos y rechaza las veinte restantes, COM(89)560 final, DOCE N° C42/19, de 22.IX.1990.

En primer lugar, y de acuerdo con lo dicho en el Capítulo Primero, se entiende que los residuos son aquellos sub-productos que se obtienen a la vez que el producto final, hayan devenido inprovechables o subsistan simplemente como resto negativo de cualquier tipo de proceso. Para que queden cubiertos por la normativa comunitaria, estos sub-productos habrán de pertenecer a alguna de las dieciséis categorías que contempla, aún de forma genérica, la nueva directiva-marco 91/156/CEE, que modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos.

Por otro lado, se ha señalado también, existe un consenso general por parte de la doctrina³⁹, la Comisión⁴⁰ y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁴¹ en que su eventual valor económico y el hecho de que puedan ser susceptibles de transacciones económicas, no inciden, en principio, en la calificación de este sub-producto como residuo.

Siguiendo este criterio, la Comisión, en particular, en respuesta a una cuestión parlamentaria relativa a si los residuos gozan de un estatuto específico distinto del de las mercancías, señala claramente que "les déchets son assujettis aux dispositions du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises. En effet, les déchets se prêtent à des multiples transactions commerciales, que ce soit en vue de leur valorisation ou en vue de leur élimination finale (...). Il est

³⁹"Wastes are physical goods and as such the object of economic activity. The fact that in some cases, they have a "negative economic value" is of economic, but not legal, significance. The economic value of wastes changes depending on cyclical conditions, the raw materials market, political circumstances, local, regional or national circumstances, disposal problems, etc; consequently, it cannot be decisive for the legal evaluation." Krämer, L., EEC Treaty and environmental protection, Sweet & Maxwell, London, 1990, p.41.

⁴⁰PE N°2212/88, de M.François Roelants de Vivier, Service du Porte-Parole de la Commission des Communautés Européennes, 12.VII.1989

⁴¹STJCE 13.VII.1989, Enichem Base, as.380/87, Rec.1989:2491; STJCE 28.III.1990, Vessoso y Zanetti, as.conj.C-206 y C-207/88, Rec.1990:1461; STJCE 28.III.1990, Zanetti, as.C-359/88, Rec.1990:1509.

donc sans importance pour l'application des règles du traité de faire une distinction juridique entre marchandises et déchets (...). Il faut donc conclure que l'article 8A du traité s'applique à la libre circulation des déchets (...)."⁴².

Igualmente, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse, por medio de las cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales nacionales sobre el alcance de la noción de residuo. El primer supuesto se presentó, ya se ha dicho, en el marco de dos procedimientos penales iniciados por los tribunales italianos contra dos empresarios a los que se acusaba de transportar determinadas sustancias por cuenta ajena sin haber obtenido la autorización preceptiva que exigía la ley italiana. La Pretura de Asti solicitó el pronunciamiento del Tribunal respecto a si la noción jurídica de residuo y residuo peligroso contemplada en el artículo 1 de las directivas 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos y 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, incluía los bienes de los que su poseedor se desprende pero que son, no obstante, susceptibles de reutilización económica. El problema específico era si el ácido clorhídrico, utilizado en procesos de galvanización, pero susceptible de un segundo uso por empresas fabricantes de cloruro férrico, debía ser o no considerado como residuo a efectos de la aplicación de dichas directivas.

Al respecto se pronunció el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el mismo sentido que lo hizo el abogado general Jacobs, considerando que la noción de residuo, tal y como se contempla en el artículo 1 de las dos directivas "ne doit pas s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique" y que "Cette notion ne présuppose pas, dans le chef du détenteur qui se défait d'une substance ou d'un

⁴²PE n°2212/88 de M.F.Roelants du Vivier, Service du Porte-Parole, Commission des Communautés Européennes, 12.VII.1989

objet, l'intention d'exclure toute réutilisation économique de cette substance ou de cet objet par d'autres personnes"⁴³.

El mismo día que el Tribunal de Justicia dicta su sentencia, el 28 de marzo 1990, se pronuncia asimismo sobre tres cuestiones prejudiciales presentadas, en diciembre de 1988, por la Pretura de San Vito al Tagliamento. En la primera de ellas también se pedía del Tribunal la interpretación de la noción de residuo y residuo peligroso. En relación a la misma, el Tribunal de Justicia se remite a la sentencia anterior y declara incompatible con las directivas 75/442/CEE y 78/319/CEE las reglamentaciones nacionales que excluyen de la definición de residuo las sustancias susceptibles de reutilización económica⁴⁴.

Por otro lado, una cuestión similar se plantea, aunque de forma indirecta, a partir de las observaciones presentadas por Reino Unido y Portugal en el asunto Enichem Base contra la Comuna de Cinisello Balsamo. De acuerdo con las mismas, y en función de la definición que ofrece el artículo 1 de la directiva 74/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos, las bolsas de plástico para llevar las mercancías adquiridas por los consumidores, no constituían residuos, por lo que no entraban en el ámbito de aplicación de la directiva⁴⁵. Según el abogado general Jacobs, "tout en reconnaissant que les sacs en plastique ne constituent pas de déchets lorsqu'ils sont fournis à la clientèle (...), une mesure de la catégorie en cause dans la présente affaire peut être tenue à juste titre pour

⁴³STJC 28.III.1990, Vessoso y Zanetti, as.conj.C-206/88 y C-207/88, Rec.1990:1461, cdos.9 y 13.

⁴⁴STJCE 28.III.1990, Zanetti, as.C-359/88, Rec.1990:1509, cdos.12 y 13.

⁴⁵STJCE 13.VII.1989, Enichem Base, as.380/87, Rec.1989:2491, p.2497.

une mesure visant à encourager la prévention des déchets au sens de l'article 3, paragraphe 1 (...).⁴⁶

La cuestión reaparece en el asunto C-2/90, actualmente en curso ante el Tribunal. En este caso, el procedimiento se inicia con la demanda de la Comisión contra el Estado belga por la promulgación de una orden del ejecutivo valón de 17 de mayo de 1983, por la que se prohíbe taxativamente la importación de residuos procedentes de otros Estados miembros para su eliminación. De los argumentos presentados por Bélgica, que se apoyan en la interpretación a senso contrario de la definición de mercancías dada por el Tribunal en 1968⁴⁷, parecería que se obvia el hecho de que esta institución haya afirmado en las sentencias anteriores una definición unitaria del concepto de residuo, sin sacar consecuencia alguna de su posible valor económico⁴⁸.

Cabe ahora ver a que tipo de residuos se aplican las las directivas que nos ocupan. Señalar, en primer lugar, que el ámbito material del conjunto de directivas hasta ahora promulgadas por el Consejo se limita a los tipos de residuos peligrosos que aparecen relacionados en cada uno de los textos: los residuos tal y como vienen definidos en la directiva relativa a los residuos peligrosos (78/319/CEE), los aceites usados (75/439/CEE y 87/101/CEE), los policlorobifenilos y policloroterfenilos (76/403/CEE) y los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (78/176/CEE y 82/883/CEE).

⁴⁶STJCE 13.VII.1989, Enichem Base, as.380/87, Conclusions de l'Avocat Général M.F.G. Jacobs, présentées le 16 mars 1989, Rec.1989:2491, p.2506.

⁴⁷STJCE 10.XII.1968, Comisión c/Italia, as.7/68, Rec.1968:618, cdo.5.

⁴⁸De acuerdo con los argumentos de Bélgica, "Si les déchets recyclables et réutilisables peuvent faire l'objet de transactions commerciales, il n'en serait pas le même des déchets non recyclables, qui sont destinés à la décharge et n'auraient aucune valeur économique. En tout état de cause, les déchets constitueraient un bien spécifique, sui generis, difficilement assimilable aux autres marchandises", CJCE, Rapport d'Audience dans l'Affaire C-2/90, Audience Publique du 28.XI.1990, dact., p.14.

En su acepción genérica, los residuos peligrosos que caen dentro del ámbito de la reglamentación comunitaria se definen en la directiva 78/319/CEE. De acuerdo con el artículo 1.b de la misma, es tóxico o peligroso todo residuo "contenido o contaminado por las sustancias o materias que figuran en el anexo" (lista de 27 sustancias o materias) "de la presente directiva, de naturaleza, en cantidades o concentraciones tales que representen un riesgo para la salud o para el medio ambiente"⁴⁹. Puesto que la directiva no prevé la determinación de estos límites de concentración de las sustancias contaminantes, algunos Estados miembros los han fijado para determinadas sustancias o materias para determinar cuando se considera que el residuo es tóxico o peligroso.

La directiva define, además, a estos residuos en función de las características de peligrosidad o toxicidad y riesgo. De hecho, la primera de ellas es una propiedad inherente al objeto cuya regulación se pretende, que se expresa por el efecto adverso que puede causar este material o sustancia, y cuyos efectos pueden ser clasificados como criterios de peligrosidad. Este peligro puede, a su vez, ser cuantificado midiendo los efectos adversos que causa en condiciones estándar. En cambio, el riesgo es la probabilidad de que ocurra este efecto adverso y puede ser teóricamente evaluado de forma estadística.

Sin embargo, la directiva distingue, a efectos de clasificación, entre los residuos tóxicos o peligrosos y los que no lo son; para ello considera únicamente las propiedades intrínsecas del residuo, sin tener en cuenta otros factores como su acondicionamiento, su uso o su localización, e ignorando otras referencias a determinados criterios de peligrosidad.

⁴⁹Puede verse esta lista de 27 sustancias anexas a la directiva 78/319/CEE en DOCE N° L84/43, de 31.III.1978

Estos si se contemplan, por ejemplo, en la directiva 79/831/CEE, de 18 de septiembre de 1979, que modifica la directiva 67/548/CEE relativa a la clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas⁵⁰. Esta última directiva incluye una lista bastante completa que comprende criterios de peligrosidad relacionados con las propiedades físico-químicas de las sustancias (explosividad, oxidación, extrema inflamabilidad igual o superior a 35°C, alta inflamabilidad igual a 21°C, inflamabilidad entre los 21°C y los 55°C), los criterios de peligrosidad relacionados con sus propiedades tóxicas (muy tóxico, tóxico, peligroso, corrosivo, irritante).

A estas características cabe añadir las contempladas por la directiva de la Comisión 83/467/CEE, que modifica por quinta vez la directiva 67/548/CEE, de 29 de julio 1983⁵¹ (carcinógeno, teratogénico y mutagénico), y por último, los criterios de peligrosidad relacionados con el medio ambiente (peligroso para el medio ambiente).

La insuficiencia clara y evidente de la definición de residuos tóxicos y peligrosos, ha llevado a la Comisión, en su propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos, a elaborar una nueva definición directamente inspirada en la decisión de la OCDE de 27 de mayo de 1988⁵². Así, la propuesta de la Comisión de 1988 define los residuos peligrosos como "-todo residuo que pertenezca a una de las categorías o tipos de residuos enumerados en el Anexo IA, a menos que sea posible probar que dicho residuo no poseé ninguna de las características enumeradas en el anexo III; -todo desecho que pertenezca a una de las categorías enumeradas en el anexo IB que contenga una de las sustancias o materias que figuran en el Anexo II, a menos que sea posible probar que dicho

⁵⁰DOCE N° L259/10, de 15.X.1979

⁵¹DOCE N° L257/1, de 16.IX.1983.

⁵²Decisión C(88)90 final.

residuo no posee ninguna de las características enumeradas en el anexo III; - cualquier otro residuo que posea una de las características enumeradas en el anexo III"⁵³.

A pesar de su complejidad, esta nueva definición parece poder aplicarse más fácilmente, ya que ahora corresponde al productor o al poseedor demostrar que un residuo no es peligroso. Con ello se establecería, de forma implícita, un procedimiento de "delisting" similar al existente en EEUU. Esto es, aunque el residuo no aparezca listado por la Environmental Protection Agency como peligroso, es identificado como tal desde el momento que presenta alguna de las características de ignitabilidad, corrosividad, reactividad o toxicidad contempladas en la Resource Conservation and Recovery Act de 1976 (RCRA, 40 CFR, part 261). El procedimiento de "delisting" establecido por la Agencia se inicia con la petición del productor, que debe demostrar y certificar, de acuerdo con la reglamentación en vigor, que el residuo producido en su instalación no responde a ninguno de los criterios en virtud de los cuales un residuo es identificado como peligroso⁵⁴.

⁵³A ello cabe añadir, de acuerdo con la última propuesta modificada de la Comisión, el compromiso de esta institución de elaborar una lista sobre la base de los anexos I y II, a lo más tardar seis meses antes de la entrada en vigor de la directiva relativa a los residuos peligrosos, Projet de directive du Conseil relative aux déchets dangereux, doc. interno DG XI, n°4196/91, de 22 de enero 1991.

⁵⁴En EEUU se considera como tal cualquier residuo sólido o mezcla de residuos que constituyan un riesgo potencial para la salud humana o los organismos vivos, debido a su no biodegradabilidad, persistencia o bioacumulación, así como a sus eventuales efectos letales o acumulativos. La RCRA ("Resource Conservation and Recovery Act") de 1976, modificada en 1980, 1984 y 1988, autoriza a la EPA para determinar las características que debe presentar un residuo para que sea considerado como tóxico y peligroso. Con ello, el residuo, aunque no aparezca listado como peligroso, es identificado como tal si presenta alguna de estas características, medibles por medio de test estandarizados y que son, básicamente, la ignitabilidad, la corrosividad, la reactividad y la toxicidad (RCRA, 40 CFR Part 261, App. VIII). A partir de tales criterios la EPA ha elaborado 4 listas que contienen más de 400 tipos de residuos: 1)Residuos especiales procedentes de fuentes difusas (F001-F021), 2)Residuos especiales procedentes de fuentes específicas (K001-K136), 3) y 4)Productos comerciales, productos caducados, recipientes, etc. cuando sean identificados como residuos muy peligrosos ("acute hazardous waste") (H) (P001-P122) o como residuos tóxicos (T) (U001-U249). Por tanto, un residuo es peligroso cuando se incluye en alguna de las listas elaboradas por la EPA y no ha sido "deslistado", al dar positivo en alguno de los test de peligrosidad, o bien

Muestra del dinamismo y de la especialización creciente de este régimen de protección que emana de la Comunidad Económica Europea, particularmente remarcable en el ámbito de la protección del medio acuático y de la gestión de los residuos, es el recurso a la sectorialización. En el caso que nos ocupa, se refleja en la reglamentación de la gestión de determinadas "familias" de residuos peligrosos que se excluyen por ello del ámbito de la directiva 78/319/CEE, como son los aceites usados, los policlorobifenilos y policloroterfenios y los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio.

De este modo, puede observarse como, a parte de las regulaciones relativas al vertido de determinadas sustancias peligrosas⁵⁵ en el medio acuático adoptadas en aplicación de la directiva marco de 4 de mayo de 1976⁵⁶, e íntimamente entrelazadas con el tema del control de la contaminación que se deriva de las diversas operaciones de gestión de los residuos, la Comunidad ha adoptado una serie de normas particulares que reglamentan las operaciones de gestión de determinados tipos de residuos, en función de su peligrosidad, su facilidad de introducirse en el medio ambiente, o el volumen con que son producidos y la necesidad de su recuperación.

cuando es una mezcla de un residuo listado y otro que no ha sido "delistado" o presenta alguna de las cuatro características mencionadas. Para la evaluación de las peticiones de "delisting", la EPA ha elaborado un modelo computarizado denominado "Vertical and Horizontal Spread Model" (VHS) cuyo objeto es determinar el impacto potencial del residuo en la salud humana y el medio ambiente.

⁵⁵Relativas a las siguientes sustancias: dióxido de titanio, mercurio, cadmio, aldrín, dieldrín y endrín, hexaclorociclohexano, cromo, tetracloruro de carbono, cloroformo, DDT, pentaclorofenol, hexalorobenceno, hexaclorobutadeno, isodrín, 1-2 dicloroetano, tricloroetileno, percloroetileno y triclorobenceno.

⁵⁶Directiva del Consejo 76/464/CEE, de 4 de mayo 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, DOCE N° L129/7, de 18.V.76.

La primera de estas directivas es la relativa a la gestión de los aceites usados, de 16 de junio de 1975⁵⁷, posteriormente modificada por la directiva 87/101/CEE, de 22 de diciembre de 1987⁵⁸. Si bien es cierto que las cantidades de aceites usados por los particulares puede ser considerada poco relevante en relación a otro tipo de residuos, ello no se corresponde con su alto poder tóxico y la facilidad con que éstos se introducen en el medio⁵⁹. El término aceites usados comprende, de acuerdo con la directiva 87/101/CEE "todos los aceites industriales, con base mineral o lubricantes que se hayan vuelto inadecuados para el uso que se les hubiera asignado inicialmente y, en particular, los aceites usados de los motores de combustión y de los sistemas de transmisión, así como los aceites minerales lubricantes, aceites de turbinas y sistemas hidráulicos", con lo que se precisa el ámbito de aplicación material previsto en la directiva de 1975.

Se utiliza la denominación policlorobifenilos y policloroterfenilos⁶⁰ para

⁵⁷DOCE N° L194/3, de 25.VII.1975.

⁵⁸DOCE N° L42/43, de 12.II.1987.

⁵⁹Los aceites, una vez vertidos en el suelo, se infiltran fácilmente en las aguas subterráneas; vertidos en los ríos, asfixian irremisiblemente la fauna y la flora, ya que a causa de su baja densidad y de su poder "filmante" crean un velo superficial sobre el agua que impide su oxigenación y bloquea, por tanto, el proceso de autodepuración; vertidos en las redes de alcantarillado, perturban el funcionamiento de las estaciones de depuración de aguas residuales; incinerados o quemados, producen emanaciones peligrosas para la salud humana al contener cantidades importantes de metales pesados. A este tipo de contaminaciones se añade el fenómeno más reciente de la contaminación atmosférica puntual que origina el tratamiento por combustión de estos aceites.

⁶⁰La producción de PCBs se inicia en 1929 en los EEUU y en 1930 en Alemania, extendiéndose, a partir de la II Guerra Mundial, a otros países europeos, Japón y la URSS. Por sus buenas propiedades físico-químicas, empezaron a utilizarse asiduamente en la fabricación de los sistemas cerrados de transformadores, condensadores, equipamientos hidráulicos, etc., además de como componentes de algunos aceites lubricantes, pesticidas, materiales de impresión, pinturas y plásticos. Sin embargo, a partir de los años sesenta, los científicos señalan sus propiedades gravemente perjudiciales para el medio y para la salud humana, como son su no biodegradabilidad y su alto poder de acumulación en los tejidos de los seres vivos, con lo que empiezan a tomarse medidas diversas para restringir su comercialización y uso. Si bien las cantidades de residuos que contienen PCBs es difícil de calcular, puesto que depende de la tasa de concentración de esta sustancia en el residuo que se determine para que éste sea considerado como PCB, se estima actualmente que existen en Europa unos 260.000 transformadores con PCB en funcionamiento que

referirse a una categoría de residuos que comprenden más de 200 sustancias químicas, conocidas generalmente bajo el término genérico de "askarel"⁶¹. El ámbito de aplicación de la directiva 76/403/CEE se extiende a los PCBs y PCTs y a las mezclas que contengan tales sustancias. De acuerdo con la directiva 76/769/CEE⁶², modificada por la directiva 85/467/CEE⁶³, la barrera a partir de la cual las mezclas caen bajo el ámbito de la directiva 76/403/CEE parecería situarse en el 0,01 % en peso (100mg/k o 100ppm). No obstante, de acuerdo con el art.10 de la directiva 87/101/CEE, relativa a los aceites usados, punto en el que coincide la nueva propuesta de la Comisión por la que se modifica la directiva relativa a los PCBs, de 1988⁶⁴, se aplicará el régimen dispuesto para los PCBs a las mezclas de "aceites usados que contengan más de 50 ppm de PCB/PCT".

Mencionar brevemente, por último, que la gestión de los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, aunque suele examinarse en el ámbito de la contaminación acuática, ha sido objeto de tres directivas, la primera de ellas de alcance general y las dos últimas sobre procedimientos de control y armonización de programas de reducción, respectivamente. El problema que se plantea al respecto es la gran cantidad de residuos que origina la producción de dióxido de titanio, pigmento utilizado generalmente en pinturas, y su vertido

pudieran contener unas 180.000 Tn. de fluido. Los condensadores con esta sustancia, de medidas diferentes y cuyo contenido en PCB puede variar desde algunos gramos hasta cientos de kilos, se evalúan en varios centenares de millones.

⁶¹Si bien existen otras denominaciones comerciales. El estudio de la OCDE Contrôle des déchets de PCB, Monographies sur l'Environnement N°12, 1987, p.3, recoge hasta 47 denominaciones distintas.

⁶²DOCE N° L262/201, de 27.IX.1976.

⁶³DOCE N° L375/1, de 31.XII.1985.

⁶⁴COM(88)559 final, de 18/10/88, DOCE N° C31/57, de 12.XII.1988.

habitual en el mar y en los estuarios. Así, la directiva 78/176/CEE⁶⁵ tiene como objetivos principales el establecimiento de un sistema de autorización previa al vertido de estos residuos y el control ecológico del medio receptor, generalmente acuático. El propósito de fijar medidas concretas de supresión y reducción de esta contaminación, quedó en una obligación genérica de los Estados miembros de elaborar programas nacionales con tal fin. Por otro lado, la directiva 82/883/CEE, sobre los procedimientos de supervisión y control del medio ambiente con relación a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio⁶⁶, se encarga de definir los sistemas de control de los efectos que el vertido, el almacenamiento o el depósito de estos residuos tiene sobre el medio que los recibe. Por último, señalar que la directiva 89/428/CEE, relativa a las modalidades de armonización de los programas de reducción de la contaminación causada por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio⁶⁷, que perseguía la armonización de los programas que al respecto presentaban los Estados miembros, ha sido anulada en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ya comentada, de 11 de junio 1989, por la inadecuación de su base jurídica⁶⁸.

El segundo aspecto al que hay que referirse para determinar el ámbito de aplicación, es el de las diferentes actividades económicas a las que se refieren las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos. De acuerdo con el artículo 1 de la nueva directiva-marco 91/156/CEE, la gestión de los residuos comprende "la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los

⁶⁵DOCE N° L54/1, de 25.II.1978.

⁶⁶DOCE N° L378/1, de 31.XII.1982.

⁶⁷DOCE N° L201/56, de 14.VII.1989.

⁶⁸STJCE 11.VI.1991, Comisión c/Consejo, as.C-300/89, no publicada, dact.

residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones así como la vigilancia de los lugares de descarga después de su cierre"⁶⁹.

Por tanto, el tipo de actividades que caen bajo el ámbito de aplicación de estas directivas serían las comprendidas en el concepto técnico de gestión de los residuos, que la nueva directiva se encarga de precisar por medio de anexos. Así, se entiende por recogida de residuos la operación consistente en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para su transporte; se considera como eliminación de residuos cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo IIA⁷⁰; mientras que la valorización comprende cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo IIB⁷¹.

Señalar, por último, y como delimitación final al ámbito de aplicación de estas directivas las exclusiones que en las mismas se prevén.

Por un lado, y en relación a las categorías de residuos que comprende, la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos excluye a los residuos radioactivos, los cadáveres de animales y los residuos agrícolas de origen fecal, los efluentes vertidos en el alcantarillado y en los cursos de agua,

⁶⁹Mientras que las directivas 75/442/CEE y 78/319/CEE se limitan a mencionar las distintas operaciones, en la propuesta de la Comisión se recogían del siguiente modo: a)"eliminación: la recogida, transporte y tratamiento de los residuos, y en particular las operaciones enumeradas en el anexo II"; b)"recogida: operación de colecta, clasificación y/o reagrupamiento de residuos procedentes de distintos poseedores con vistas a su tratamiento"; c)"transporte el conjunto de las operaciones de carga, descarga y transporte de residuos", COM(88)391 final, DOCE N° C295/3, de 19.XI.1988.

⁷⁰Enumeradas de D1 a D15, son, en resumen: Depósito en el suelo o en su interior, tratamiento en medio terrestre, inyección en profundidad, lagunaje, descarga en lugares de vertido especialmente preparados, vertido de residuos sólidos en medio acuático, salvo el mar, vertido en el mar, incluido el soterramiento en el subsuelo marino, tratamiento biológico, tratamiento fisicoquímico, incineración en tierra o mar, almacenamiento permanente, agrupación previa, reacondicionamiento previo, almacenamiento previo.

⁷¹Enumeradas de R1 a R13, son, en resumen las operaciones de regeneración, reciclado, valorización, reutilización y recuperación como combustible o abonos para agricultura.

las emisiones a la atmósfera, los residuos minerales, tampoco incluidos en el ámbito de aplicación de las directivas 75/442/CEE y 91/156/CEE, así como los explosivos, los residuos hospitalarios y los residuos domiciliarios. La razón que explica la exclusión de los vertidos en la atmósfera, el agua y los residuos domésticos se encuentra en la existencia de una normativa propia, mientras que la relativa a los residuos radioactivos se justifica por constituir una materia que pertenece al TCEEA.

Por otro lado, respecto a las actividades de gestión, la directiva 78/319/CEE excluye de su ámbito de aplicación el transporte de estos residuos por aplicarse a dicha actividad las directivas 84/631/CEE y 86/279/CEE, relativas al seguimiento y al control en la Comunidad del traslado transfronterizo de residuos peligrosos. Tan sólo decir, por ahora, que el control comunitario sobre las operaciones de transporte de residuos peligrosos⁷² se limita a los contemplados el anexo I de la directiva 78/319/CEE, tal y como éstos se definen en su artículo 1.b), con la excepción de los disolventes clorados y orgánicos, así como a los PCB, PCT y mezclas que los contengan. La propuesta de reglamento relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, presentada por la Comisión ante el Consejo el 19 de octubre 1990⁷³, incluye, en su artículo 2.a) y d) partiendo de la misma definición del término residuo contemplado por la nueva directiva marco, las categorías que figuran en su anexo I (Q1 a Q16) y a aquellos residuos

⁷²Directiva del Consejo 84/631/CEE, de 6/12/84, relativa al seguimiento y control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, DOCE N° L326/31, de 13/12/84. Es posteriormente modificada por la directiva del Consejo 86/279/CEE, DOCE N° L181/12, de 4/7/86. Actualmente está siendo revisada por la Comisión con la propuesta de Reglamento relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, presentada ante el Consejo el 10.X.1990, COM(90)415 final, DOCE N° C289/9, de 17.XI.1990.

⁷³COM(90)415 final, DOCE N° C289/9, de 17.XI.1990.

no incluidos en los anexos III y IV o que posean algunas de las características de peligro indicadas en el anexo V⁷⁴.

II.- EL CONTENIDO DE LAS DIRECTIVAS RELATIVAS A LA GESTION DE LOS RESIDUOS.

1.- Promover la prevención y la valorización de los residuos peligrosos.

A) La prevención de los residuos peligrosos.

La magnitud de los problemas medioambientales que implican las diversas operaciones de gestión de los residuos peligrosos, exige que la producción de éstos sea reducida al mínimo inevitable, práctica a la que deberían ser favorables tanto la administración pública como la propia industria productora, en tanto que supone una economía importante de materias primas y energía.

En este sentido, el término, "minimización de los residuos", a la que se evoca cada vez con mayor frecuencia en el marco de las reuniones de expertos en este campo como estrategia de gestión más apropiada, significa la reducción, en la medida de lo posible, de todo residuo sólido o peligroso que sea generado y posteriormente tratado, almacenado o eliminado⁷⁵. La reducción en origen se

⁷⁴El anexo III de la propuesta de reglamento de la Comisión COM(90)415 final se corresponde con los anexos I,A y B, y II de la propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos COM(88)391 final, si bien son más amplios éstos últimos (así por ejemplo, no aparecen en el primero 13 de los constituyentes contemplados en el segundo). Coinciden básicamente el anexo V de la primera y el III de la segunda.

⁷⁵Si bien en este capítulo se comentan separadamente la reducción de la producción de los residuos y la valorización de los mismos, cabe señalar que, generalmente, las técnicas de minimización comprenden ambas actividades, es decir, la reducción en la fuente y las actividades de reciclaje que reducen el volumen o la toxicidad de los residuos producidos. Así, por ejemplo, en EEUU, auténtico pionero en este campo, se entiende por minimización de los residuos "The reduction, to the extent feasible, of hazardous waste that is generated or subsequently treated, stored

produce, por tanto, cuando una parte o la totalidad de los residuos no llega a generarse, actuando, así, sobre la misma fuente que los produce. Diversas prácticas se dirigen a este objetivo, caracterizándose todas ellas por tratarse de las denominadas "buenas prácticas de gestión"⁷⁶ e implicar, en último término, un cambio en el proceso tecnológico, el material o el producto⁷⁷.

Los cambios en los procesos de producción suponen la introducción de modificaciones a nivel técnico en el diseño del equipamiento que interviene en el proceso de producción, con la finalidad de reducir la generación de los residuos, principalmente en la fase de fabricación. Con la sustitución de materias primas o la alteración de las características del producto se pretende reducir o eliminar por completo aquellos materiales peligrosos que entran dentro del proceso de producción y pueden realizarse en la propia formulación del producto (con lo que se evita la generación de residuos que se deriva de su uso por parte del consumidor) o durante su proceso de fabricación (básicamente por purificación o sustitución).

Respecto a otras estrategias de control de la contaminación, presenta unas características fundamentales. En primer lugar, su objeto es la prevención de la producción de los residuos a fin de evitar su vertido posterior en el medio ambiente, mientras que otras opciones de gestión pretenden únicamente cortar esta vía de introducción. Por otro lado, es una técnica que requiere medidas concretas para evitar la formación de los residuos, más que el desarrollo de

or disposed of. It includes any source reduction or recycling activity undertaken by a generator that results in either (1) the reduction of total volume or quantity of hazardous waste or (2) the reduction of toxicity of the hazardous waste, or both, so long as such reduction is consistent with the goal of minimizing present and future threats to human health and the environment", US Environmental Protection Agency, EPA's Report to Congress, 1986, EPA/530-SW-86-033.

⁷⁶Conocidas habitualmente con las siglas BEP: "Best Environmental Practices"

⁷⁷Waste Minimization Opportunity Assessment Manual, EPA/625/7-88/003, 1988, p.15.

técnicas de recogida, contención y tratamiento. Por ello, las medidas de reducción⁷⁸ suelen implicar, como se ha dicho, cambios importantes en los procesos de producción y en los diseños de las instalaciones, así como en la formulación y características de los productos. Exige no tanto la participación de expertos en el control de la contaminación, como una nueva concepción del proceso de producción⁷⁹.

A este respecto, es también importante mencionar, como forma de control de la producción de residuos por el funcionamiento anormal de las instalaciones productoras de residuos, que puede considerarse como otro de los elementos de prevención, la directiva del Consejo 82/501/CEE, de 24/6/82, relativa a los riesgos de accidentes graves⁸⁰ en determinadas actividades industriales⁸¹. A

⁷⁸Denominadas habitualmente con las siglas BAT: "Best Available Technology".

⁷⁹Puede tomarse como ejemplo el caso de los EEUU. Después de varios años de estudios sobre el potencial de la industria americana, la EPA estima, en el informe Minimization of Hazardous Waste, de 1986, que al menos el 30% de los residuos producidos podría ser evitado. Por su parte, la Congressional Office of Technology Assessment (OTA), en un estudio del mismo año bajo el título de Serious Reduction of Hazardous Wastes, estima que la industria americana posría reducir a la mitad la producción de los residuos en un plazo de 5 años. Ejemplo citado en Underwood, J.D., "Encouraging business to produce less hazardous wastes", Managing Hazardous Wastes: The Unmet Challenge, ob.cit., pp.112-122, p.116.

⁸⁰La directiva se limita a definir, como accidentes graves, las situaciones que dan lugar a una emisión, un incendio o una explosión de carácter mayor, en relación con el desarrollo incontrolado de una actividad industrial que implique un peligro grave, inmediato o diferido, para el hombre y/o el medio ambiente. Para la aplicación de la directiva, la Comisión ha elaborado una especie de líneas directrices para la identificación de las situaciones que pueden dar lugar a este accidente mayor (Commission des Communautés Européennes, Rapport sur l'application dans les Etats membres de la directive 82/501/CEE, du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, COM(88)261 final, de 18.V.1988, anexe III. De acuerdo con estas directrices, es accidente mayor "un événement soudain, inattendu, non planifié, lié à un développement incontrôlé d'une activité industrielle (...) qui a ou peut avoir des effets graves, immédiats ou différés (...) pour un certain nombre de personnes à l'intérieur de l'installation et/ou pour des personnes en dehors de l'établissement (...), qui cause ou peut causer un endommagement important des récoltes, des plantes ou des animaux ou une contamination importante du sol, de l'eau ou de l'air". Puede ser accidente mayor el mismo tipo de hecho cuando "pour des raisons de sécurité, déclenche une intervention d'urgence à l'extérieur de l'établissement (...), pour des raisons de sécurité, entraîne des modifications importantes des conditions d'exploitation du procédé, telles qu'un arrêt ou une interruption prolongée du travail normal dans l'installation concernée".

partir de una serie de medidas, básicamente relativas al procedimiento de intercambio de información entre los Estados miembros⁸², puede influirse en la gestión preventiva de los residuos peligrosos tanto en lo que se refiere a la disminución del riesgo de la contaminación química como en relación a las disposiciones aplicables su almacenamiento.

Otro aspecto realmente importante es la evaluación económica de estas técnicas de reducción de la producción de los residuos⁸³, que se lleva a cabo aplicando métodos de rentabilidad normales a partir del estudio de los costes, tanto de capital como de explotación. No obstante, tratándose de una acción cuyos resultados no se obtienen más que a largo plazo, esta opción ha venido siendo desde siempre la gran olvidada en el marco de las diferentes posibilidades planteadas y ha quedado subordinada al desarrollo de instrumentos de promoción por parte de los Estados.

Es por todo ello que la normativa comunitaria relevante en este campo ha venido limitándose, por el momento, a solicitar de los Estados miembros una acción legislativa que se desarrolla únicamente en el marco de la promoción y el

⁸¹DOCE N° L230/1, de 5.VIII.1982, modificada por la directiva 87/387/CEE, DOCE N° L85/36, de 28.III.1987 y 88/610/CEE, DOCE N° L336/14, de 7.VII.1988.

⁸²En este sentido, la Comisión ha creado un Banco de Datos especializado, conocido con las siglas MARS ("Major Accident Reporting System"), que funciona a partir de los datos suministrados por las autoridades competentes de los Estados miembros. En fecha de 22.III.1988, habían sido notificados 34 accidentes en instalaciones sometidas a las disposiciones de la directiva 82/501/CEE: Bélgica (1), Dinamarca (3), España (0), Francia (5), Grecia (0), Irlanda (0), Italia (1), Luxemburgo (0), Países Bajos (1), Portugal (0), Alemania (14) y Reino Unido (9), Commission des Communautés Européennes, Rapport sur l'application dans les Etats membres de la directive 82/501/CEE, du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, COM(88)261 final, de 18.V.1988, Anexe II.

⁸³Con lo que se ha puesta de moda la nueva denominación BATNEEC: "Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost".

fomento de las medidas necesarias relativas a la reducción en la fuente de los residuos peligrosos⁸⁴.

Si bien no es hasta la adopción de la directiva 91/156/CEE que aparece expresamente mencionada la noción de prevención de su producción, este tipo de acción ya se exigía en particular en el artículo 3 de la directiva 75/442/CEE, al referirse, como una de las obligaciones de los Estados miembros, a la adopción de las medidas adecuadas para "promover la prevención, el reciclaje y la transformación de residuos.." y al deber de información a la Comisión de cualquier proyecto de reglamentación relativo "al fomento de la reducción de las cantidades de residuos". La nueva directiva 91/156/CEE, con objeto de dotar de una mayor coherencia al conjunto de normas comunitarias referidas a la gestión de los residuos, incide en la necesidad de su prevención a través de la promoción de las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables (art.3.4). De este modo, los Estados miembros deberán tomar medidas para fomentar "la prevención o la reducción de la producción de los residuos y su nocividad" (art.3.1) e informar de ellas a la Comisión (art.3.2). Pero tal vez lo más interesante sea que este objetivo se desarrolla en el texto del articulado de forma que se establece la prioridad de la prevención por encima de cualquier otra posibilidad, al indicar el artículo 3.1 que la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas adecuadas para, en primer lugar, fomentar la prevención y

⁸⁴Esta acción se ha desarrollado principalmente dentro del marco más general de las acciones de investigación y desarrollo emprendidas por las Comunidades Europeas. Básicamente, se ha llevado a cabo a través de tres programas-marco de investigación adoptados en 1983, 1987 y 1990 (respectivamente, DOCE N° C208/1, de 4.VIII.1983, DOCE N° L302/1, de 24.X.1987 y DOCE L117/28 de 8.V.1990) y de varios programas específicos en el ámbito de la protección del medio ambiente, que se desarrollan en particular por medio de la coordinación de las políticas de investigación nacionales o en el marco de acciones contractuales o concertadas. Como ejemplo, ver DOCE N° C326/3, de 30.XII.1989; DOCE N° C326/4, de 30.XII.1989; DOCE N° C178/9, de 14.VII.1989; DOCE N° C105/14, de 20.IV.1991; DOCE N° C99/22, de 16.IV.1991. Ver asimismo DOCE N° L359/9, de 8.XII.1989; DOCE N° C174/4, de 16.VII.1990, DOCE N° C14/12, de 22.I.1991.

la reducción y, en segundo lugar, promover la valorización y la utilización de los residuos como fuente de energía. Añade la directiva que tales medidas debían otorgar la prioridad "a evitar la producción de residuos y, a continuación, a la recuperación, la reutilización y el reciclado", objetivo que parece traducir el sentir del Consejo ya expresado en su decisión de 7 de mayo de 1990⁸⁵.

Por otro lado, la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos⁸⁶, cuyo objetivo primero es el control de la gestión de estos sub-productos, menciona la opción de la reducción su la producción, al manifestar, en uno de sus considerandos, su interés en favorecer la prevención, que se indica claramente en su artículo 4, como obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas adecuadas "para promover prioritariamente la prevención" de los residuos tóxicos y peligrosos. Por su parte, la propuesta de directiva de la Comisión de 1988, aún cuando modifica ampliamente el contenido, mantiene como objetivo prioritario "la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la eliminación de los residuos peligrosos".

Las directivas 75/439/CEE y 87/101/CEE, relativas a los aceites usados⁸⁷, por estar dirigidas principalmente a regular la gestión de tales sub-productos, no inciden particularmente en las medidas de prevención y reducción de su producción, sino que prestan especial atención a la regeneración de los aceites usados. Por otro lado, la directiva 76/403/CEE, relativa a los policlorobifenilos⁸⁸ no menciona medidas particulares de prevención o reducción de su producción, que deben buscarse en las directivas relativas a la armonización

⁸⁵DOCE N° C122/2, de 18.V.1990.

⁸⁶DOCE N° L84/43, de 31.III.1978.

⁸⁷DOCE N° L194/3, de 25.VII.1975 y DOCE N° L42/43, de 12.II.1987.

⁸⁸DOCE N° L108/2, de 26.IV.1976.

de las disposiciones de los Estados miembros en materia de comercialización y uso de ciertas sustancias peligrosas⁸⁹.

Estas directivas disponen restricciones en su comercialización y uso y persiguen su sustitución por otras sustancias. Así, en virtud de la directiva 85/467/CEE, queda absolutamente prohibida la primera comercialización de PCBs a partir del 30 de junio de 1986. La utilización de transformadores y condensadores que contengan PCBs, en servicio en esta fecha, queda autorizada hasta el momento de su eliminación final. No obstante, los Estados miembros pueden, atendiendo a razones de protección de la salud humana o del medio ambiente, prohibir totalmente la utilización de PCBs en su territorio. En el supuesto de que estimen que no es posible proceder, por razones de índole técnica, a la utilización de productos de sustitución, se autoriza el uso de esos PCBs en la medida en que sean exclusivamente destinados a instalaciones ya existentes.

Las medidas de sustitución del PCB por otro fluido en los transformadores, suponen, tan sólo, una alternativa provisional a la eliminación final. Consisten, de hecho, en reemplazar el PCB por otro fluido dieléctrico apropiado después de haber descontaminado el transformador con ayuda de disolventes. La adopción de las medidas necesarias para promover la sustitución de los PCB se establece como una de las obligaciones de los Estados miembros en el artículo 7 de la propuesta de la Comisión de modificación de la directiva⁹⁰. Sin embargo, dado que la operación de sustitución presenta ciertos riesgos tanto en relación a la propia actividad como por el producto escogido, la misma disposición señala específicamente que esta operación de sustitución por otros

⁸⁹En particular, la directiva 76/769/CEE, DOCE N° L262/201, de 27.IX.1976, la directiva 82/828/CEE, DOCE N° L380/36, de 10.XII.1982, y la directiva 85/467/CEE, DOCE N° L375/1, de 31.XII.1985.

⁹⁰COM(88)559 final, DOCE N° C31/57, de 12.XII.1988.

fluídos, que deberá realizarse de acuerdo con las condiciones mínimas del anexo 3, "sólo pueda practicarse cuando otras soluciones presenten más riesgos"⁹¹.

B) La valorización de los residuos.

Al contrario de la prevención, que busca la no producción de los residuos, las alternativas de valorización persiguen la reducción de las cantidades de residuos peligrosos a eliminar una vez éstos ya han sido producidos. La valorización de los residuos implica, por tanto, la devolución al ciclo de consumo de materiales acabados, intermedios o sub-productos que se generan en el ciclo habitual de la transformación de los recursos naturales en bienes de consumo⁹².

Entre las operaciones de valorización cabe distinguir el reciclado, vía reutilización, que persigue el retorno del material residual al mismo proceso que lo originó o a otro distinto de la misma planta productiva, y la recuperación, que supone el aprovechamiento de los materiales valiosos que contienen los residuos. Las técnicas de recuperación difieren de las de reutilización o reciclaje en que los materiales recuperados no son aprovechados en la misma industria, sino que suelen ser vendidos a otras compañías, pudiendo así, ser externa al propio generador.

⁹¹Nueve condiciones relativas a: la protección del medio ambiente en las operaciones de sustitución, los fluidos que sustituyen a los PCB, las medidas de precaución en la operación de sustitución, los PCB residuales, el etiquetado de los aparatos en los que el PCB ha sido sustituido por otro fluido, y la eliminación final de estos aparatos.

⁹²"Bien sur, nous n'en sommes à présent qu'aux bégaiements enfantins d'une nouvelle révolution industrielle qui, celle-là, mériterait très littéralement le nom de révolution, puisque révolution au sense propre, c'est mouvement circulaire, et il s'agirait en effet d'imprimer aux matières utilisées par l'homme un mouvement circulaire, ramenant à l'état utilisable les matières déjà utilisées, autrement dit, ajoutant à l'"aller" simple caractérisant jusqu'ici notre système (...) un trajet de "retour" depuis la condition de rebut desdits produits transformés jusqu'à leur restauration comme facteur réutilisable", Jouvenel, B. de, "La civilisation de l'éphémère", Nuis. & Env., N°55/1976, pp.114-119, p.118

En los países productores de materias primas aparecen con frecuencia, sin embargo, dos factores que actúan, en último término, en detrimento de los materiales recuperados: el coste del transporte de los materiales recuperados, que suele ser más elevado que el de las materias primas⁹³, y las ventajas fiscales (provisiones por depreciación de stocks, deducciones aceleradas de ciertas inversiones de capital, ventajas fiscales a compañías que realizan actividades en el extranjero) concedidas a las materias primas en relación a los materiales recuperados, que no favorecen en absoluto la reutilización de los materiales reciclados. El problema se agrava con la insuficiencia y la inestabilidad de los mercados de materias secundarias, si bien también es cierto que actualmente se está asistiendo a cierto desarrollo de los mercados de valorización de residuos.

Este problema es especialmente relevante cuando se trata de conocer el régimen que se aplica a los residuos reciclables. En el derecho comunitario, los residuos peligrosos destinados a su valorización se someten a las normas comunes aplicables en general a los residuos. A título excepcional, ciertos residuos peligrosos destinados al reciclaje se benefician de una especie de status especial por el cual "los residuos (entre otros, especialmente, los desechos, la chatarra, los lodos, las cenizas y las virutas) de metales no ferrosos, destinados a ser reutilizados, regenerados o reciclados basándose en un acuerdo contractual que prevea dichas operaciones no se regirán por la presente directiva"⁹⁴, siempre

⁹³El estudio de la EPA, An analysis of transportation rates and cost for selected virgin and secondary commodities, EPA/68-40-0970, 1973, citado en OCDE, Les instruments économiques dans la gestion des déchets solides, Paris, 1981, p.44, demuestra que, en los EEUU, el coste del transporte de determinados materiales secundarios o de segunda, son más elevados que los de materias primas concurrentes (caucho, papel o chatarra, por ejemplo).

⁹⁴art.17 de la directiva 84/631/CEE, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y control en la Comunidad de los traslados de residuos peligrosos, DOCE N° L326/31, de 13.XII.1984, modificado por el art.17 de la directiva 86/279/CEE, de 12 de junio 1986, por la que se modifica la directiva 84/631/CEE relativa al seguimiento y control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, DOCE N° L181/13, de 4.VII.1986.

que se cumplan determinadas condiciones⁹⁵. Por otro lado, este tipo de residuos quedan sujetos a la normativa específica que regula su exportación⁹⁶.

En el ámbito comunitario, este objetivo de valorización de los residuos aparece como tal en el Segundo Programa de Acción de 1977 y se completa en el Tercer programa de Acción de 1983, que lo integra en el ámbito más amplio del fomento de las acciones de investigación en materia de medio ambiente, en particular en el marco de los proyectos de demostración para el desarrollo de tecnologías de reciclaje y reutilización de los residuos. El Cuarto Programa de Acción, de 1987, insiste en esta relación entre la promoción de la valorización y el desarrollo de las tecnologías limpias⁹⁷, para lo que prevé una serie de medidas de apoyo a dicho proceso, como son, entre otras, la promoción de proyectos de investigación y demostración en el sector del reciclaje, la promoción de análisis de costes y beneficios, el establecimiento de mecanismos financieros para la aplicación del principio de "quien contamina, paga", y el desarrollo de

⁹⁵Que el poseedor haga una declaración expresa, que acompañe al transporte, en la que se indique que estos residuos se destinan a reciclaje, y que el destinatario declare igualmente que tales operaciones se llevan a cabo en un plazo de 15 días a contar desde la recepción de las materias.

⁹⁶Reglamento N° 4249/88, de 21 de diciembre 1988, relativo al regimen de exportación de determinados desperdicios y restos de metales no ferrosos (aluminio, plomo y cobre), DOCE N° L373/53, de 31.XII.1988; rectificación al reglamento N° 4249/88, DOCE N° L46/40, de 18.II.1989. En este sentido, el Reglamento comunitario 4249/88, cuyo objeto es salvaguardar el aprovisionamiento a la Comunidad de determinados residuos de metales no ferrosos, subordina las exportaciones de residuos de aluminio y plomo a la presentación de una autorización de exportación expedida por las autoridades del Estado miembro. Este, a su vez, debe comunicar a la Comisión, dentro de los primeros 15 días de cada mes, las tn/precios de los productos objeto de autorización, las tn de productos objeto de autorización durante el mes anterior, las tn. que se exportan en para operaciones de perfeccionamiento activo o pasivo y, por último, el Estado tercero de destino. Indirectamente, pues, el reglamento limita las exportaciones de este tipo de residuos hacia Estados no comunitarios.

⁹⁷Debe señalarse, sin embargo, que son aún limitados los programas de reducción de residuos en el ámbito de la promoción de las tecnologías limpias (menos del 5%), contra una mayoría de proyectos relativos a la lucha contra la contaminación acuática (técnicas de depuración, básicamente). En el sector de los residuos, la mayoría de los proyectos de investigación que se llevan a cabo se refieren a las nuevas aplicaciones o la mejora de los procesos ya existentes.

instrumentos económicos para fomentar las operaciones de separación y reciclaje de determinados tipos de residuos.

En el marco de la reglamentación general en materia de residuos, la directiva 75/442/CEE incluye, aunque sólo sea por su simple mención, dentro de la definición de las operaciones de gestión, la reutilización, recuperación y reciclaje de los mismos y establece, en su artículo 3, la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para su promoción.

La importancia que a nivel comunitario merece esta posibilidad de valorización se demuestra tanto en el tratamiento que de la misma se hace en las sucesivas propuestas de la Comisión de modificación de dicha directiva, como en el texto finalmente adoptado. Así, con la modificación del su artículo 1 se reenvían las diversas operaciones de eliminación a las previstas en el anexo II de la directiva. En éste se contemplan dos secciones: La primera de ellas (A) enumera las "Operaciones de eliminación". La segunda (B) comprende las diversas opciones de valorización bajo la perífrasis "Operaciones que dejan una posibilidad de reutilización"⁹⁸. Bajo este título genérico, que expresa la amplia capacidad técnica de la valorización de residuos, se catalogan en una nomenclatura específica los cuatro tipos de valorización citados y se reagrupan en 13 operaciones distintas (R1-R13)⁹⁹.

⁹⁸La primera propuesta de directiva COM(88)391 final, DOCE N° C295/3, de 19.XI.1988, se refería a las mismas con un enunciado ciertamente complicado: "Operaciones que excluyen la posibilidad de recuperación, reciclado, reutilización, reemplazo directo o cualquier otra utilización de los residuos" y "Operaciones que hacen posible la recuperación, el reciclado, la reutilización, el reemplazo directo o cualquier otra utilización de los residuos".

⁹⁹ -Recuperación:

R2: recuperación o regeneración de disolventes.

R3: reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes.

R4: reciclado o recuperación de metales o compuestos metálicos

R5: reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas.

R7: recuperación de productos que sirven para captar contaminantes.

R8: recuperación de productos procedentes de catalizadores.

-Reutilización:

Por otro lado, el artículo 3 de la directiva dispone la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para la promoción del reciclado y la obtención a partir de los residuos de materias primas o energía, medidas de las que debe ser debidamente informada la Comisión. Señalar, por último, que la directiva enmendada reitera la importancia de la valorización de los residuos al añadir un sexto considerando¹⁰⁰, e introduce, en el apartado 1 del artículo 3, la promoción de la valorización en segundo lugar en el orden de prioridades que en él se determinan.

En relación a otros tipos de residuos se prevén, asimismo, disposiciones relativas a su valorización. En el caso de los PCB, cuya utilización se encuentra

Específica:

R1: utilización principal como combustible u otro medio de producir energía.

R9: regeneración u otro reemplazo de aceites.

R10: esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o la ecología, incluidas las operaciones de formación de abono compuesto y otras transformaciones biológicas.

General:

R11: utilización de materiales obtenidos a partir de una de las operaciones enumeradas anteriormente.

R12: intercambio de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas anteriormente.

R13: reserva de materiales para someterlos a una de las operaciones que figuran en el anexo IIB.

-Reciclaje:

R3: reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes.

R4: reciclado o recuperación de metales o compuestos metálicos.

R5: reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas.

-Regeneración:

R2: recuperación o regeneración de disolventes.

R6: regeneración de ácidos o bases.

R9: regeneración u otro reemplazo de aceites.

¹⁰⁰La propuesta de directiva COM(89)560 final, DOCE N° C326/6, de 30.XII.1989 iba más lejos al incluir dos referencias específicas entre los considerandos de la directiva: 2°cdo. "Considerando que, para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente, es necesario que los Estados miembros, además de garantizar la eliminación, el tratamiento y, en la medida de lo posible, el reciclado de los residuos, adopten medidas para reducir la producción de residuos"; 6°cdo. "Considerando que es necesario tomar medidas específicas para favorecer el desarrollo de las tecnologías limpias y del reciclado". Finalmente, queda redactado del siguiente modo: "Considerando que es deseable fomentar el reciclado de los residuos y su reutilización como materias primas, que puede ser necesario adoptar normas específicas para los residuos reutilizables".

actualmente en franco retroceso (cada vez más se sustituyen por aceites minerales, organosiliconas u otros compuestos), los incentivos para su reciclaje, reutilización o regeneración, que no suele practicarse a gran escala, son más bien limitados. Es por ello que, si bien la directiva 76/403/CEE contempla, en su artículo 1b "las operaciones de transformación necesarias para la regeneración de PCB" y en su artículo 5 requiere de los Estados miembros la adopción de medidas para asegurar la promoción de las mismas, la nueva propuesta de la Comisión¹⁰¹ modifica este punto de forma sustancial, exigencia lógica de acuerdo con lo dispuesto en las directivas 85/567/CEE y 87/101/CEE. De este modo, el artículo 4 de la propuesta de la Comisión, teniendo en cuenta la prohibición de comercialización de PCBs de la directiva de 1985, prohíbe la regeneración de esta sustancia¹⁰², que de hecho, por sí misma ya no se justifica, a la vez que exige un mayor control de las empresas que practican la descontaminación de materiales y que realizan la sustitución de PCBs por otros fluídos dieléctricos.

Ocurre lo contrario en el supuesto de los aceites usados, ya que existe amplio consenso en el hecho de que la reutilización de los mismos¹⁰³ puede contribuir a la política de abastecimiento en combustibles¹⁰⁴, como señala la

¹⁰¹COM(88)559 final, DOCE N° C31/57, de 12.XII.1988.

¹⁰²Con excepción de las operaciones de tratamiento, realizadas por empresas autorizadas, para garantizar el mantenimiento de transformadores existentes en buen estado y evitar así posibles fugas de fluido.

¹⁰³Si bien no hay estadísticas detalladas sobre la generación, recolección y eliminación de aceites usados a nivel comunitario, la realización de estudios concretos señalaban, en 1983, la generación anual aproximada de 2Mtn de aceites lubricantes usados (industrial y motor). De esta cifra, al menos 0.75Mtn se utilizaba como fuel, más de 0.70Mtn se regeneraba para su uso posterior como lubricante, y aproximadamente 0.6Mtn se eliminaba sin ningún tipo de aprovechamiento. ERL, Implementation of directive 75/439/CEE on the disposal of waste oils, London, 1983, p.50.

¹⁰⁴Este factor, sin embargo, depende en gran medida de los mecanismos de mercado que determinan el precio de los aceites usados. Las razones de estas fluctuaciones de mercado se explican en un Memorandum del gobierno de los Países Bajos: "As a rule, used oil is collected by collecting firms and after possible treatment, re-sold to businesses that have a use for it (...). If the proceeds for

directiva 75/439/CEE. El requerimiento que hace su artículo 3, en el sentido de que el tratamiento de este tipo de residuos se efectúe por medio de su reutilización por regeneración y/o combustión, se enfatiza de forma especial en la directiva 87/101/CEE. En ella, se define en su artículo 1 la regeneración como "cualquier procedimiento que permita producir aceites de base mediante un refinado de aceites usados, en particular, mediante la separación de los contaminantes, los productos de oxidación y los aditivos que contengan dichos aceites" y se diferencia claramente de la combustión, que no supone más que "la utilización de los aceites usados como combustible con una recuperación adecuada del calor producido". Seguidamente se fija, en el artículo 3, una lista de prioridades de las distintas opciones de tratamiento de estos aceites, que se ordenan de este modo: 1) regeneración, 2) combustión, 3) destrucción sin riesgo o almacenamiento o depósito controlado¹⁰⁵. Estas operaciones, de acuerdo con el artículo 6, deben ser realizadas por empresas debidamente autorizadas, que han de garantizar que tales actividades no tienen efectos perjudiciales sobre la salud y el medio ambiente, además de que utilizan " la mejor tecnología disponible que no implique costes excesivos". En este sentido, la directiva dispone que los

re-sale exceed the cost of collection and any treatment, this means that the collector can pay the holder of the used oil a certain amount for it. In that case the used oil is positive value to the holder. If the ratio between proceeds and cost of collection is a negative one, however, the collector will not pay any money for the used oil; instead, he will charge for collecting it. It then becomes a substance of negative value. Whether in a concrete case the value of used oil is positive or negative, depends on changing factors, such as the quantity and quality of the lot offered, the distance it has to be transported to a utilization or treatment facility, etc.. Moreover, in the case of used oil for heat generation, its value will depend largely on the price level of comparable fresh fuels and, as regard regenerated oil, on the price of base oil. It follows from the above that used oil, at the time of its release, will now represent a positive, now a negative value, depending of various factors.", Explanatory Memorandum on the Chemical Waste Act, produced for session 1971-1974 on the Netherlands Parliament, p.34-35, citado en ERL, Implementation of directive 75/439/CEE on the disposal of waste oils, ob.cit., p.53-54.

¹⁰⁵Para el logro de estos objetivos, la directiva contiene otras disposiciones que persiguen la total recogida de los aceites usados para que sean transportados a las empresas autorizadas. Así, la prohibición de vertido incontrolado (art.4), la promoción de la recogida de los aceites usados por medio de campañas de información (art.5.1) o la determinación, por parte de las autoridades competentes del Estado miembro, de las empresas de recogida, atendiendo a criterios espaciales (por zonas) (art.5.2).

Estados miembros aseguren que los aceites destinados a regeneración no contengan concentraciones superiores a 50ppm de PCB/PCT, así como el cumplimiento de los valores límite de emisión para determinados contaminantes impuestos por la directiva, cuando los aceites sean destinados a su combustión en instalaciones con capacidad térmica superior a 3MW.

2.- Garantizar la eliminación segura de los residuos peligrosos.

A) La prohibición general de vertido incontrolado de los residuos peligrosos.

Esta prohibición de vertido incontrolado, que por otro lado aparece contemplada en las diversas disposiciones nacionales sobre protección del medio ambiente, se recoge en todas y cada una de las directivas relativas a la gestión de los residuos. Básicamente, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que los diferentes tipos de residuos son tratados o eliminados sin perjudicar la salud humana y el medio ambiente y, en particular, de acuerdo con el artículo 4 de la directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos, sin crear un riesgo para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora; sin provocar incomodidades por ruidos y olores y sin atentar contra los lugares y los paisajes.

Para el logro de este objetivo, los Estados miembros deberán prohibir terminantemente:

a) el abandono, el vertido, el depósito y el transporte incontrolado de residuos tóxicos y peligrosos, así como su cesión a instalaciones, establecimientos

o empresas que no hayan sido debidamente autorizadas por las autoridades competentes del Estado miembro¹⁰⁶;

b) la evacuación de aceites usados en los cursos de agua, su depósito y/o evacuación cuando tuviera efectos nocivos para el suelo y cualquier depósito o evacuación incontrolada de residuos procedentes de la transformación de los aceites usados, así como el tratamiento de estos sub-productos que provoquen una contaminación del aire superior al nivel establecido por las legislaciones vigentes (art.4 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de aceites usados);

c) la evacuación, abandono y depósito incontrolados de los PCB, así como de los objetos y aparatos que los contengan (art.2 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB/PCT).

B) El establecimiento y actualización de planes de gestión de los residuos peligrosos.

De acuerdo con lo dispuesto en las directivas 75/442/CEE y 91/156/CEE, relativas a los residuos y 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, los Estados miembros deberán elaborar, publicar y mantener al día uno o varios planes o programas de gestión específicos, parecería, a cada uno de los tipos de residuos mencionados. De acuerdo con el artículo 6 de la primera directiva, los planes relativos a la gestión de los residuos deberán contemplar los tipos y cantidades de residuos a tratar, los lugares de tratamiento o depósito, las prescripciones de carácter técnico generales y las disposiciones especiales

¹⁰⁶art.4 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE; art.5 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos. En las propuestas de la Comisión para la modificación de la directiva relativa a los residuos aparecía la prohibición de incineración incontrolada de los residuos al aire libre, previsión que desaparece en el texto final.

relativas a tipos de residuos concretos que sean necesarias. Dichos planes pueden también incluir la designación de personas físicas o jurídicas facultadas para llevar a cabo la gestión de los residuos, la estimación de los costes de estas operaciones, así como medidas de fomento para la racionalización de la recogida, clasificación y tratamiento de estos sub-productos.

Por otro lado, los planes relativos a la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos deben indicar, como mínimo, según la directiva 78/319/CEE, los tipos y cantidades de residuos tóxicos y peligrosos a gestionar, los métodos de tratamiento o eliminación, los centros de tratamiento especializados y los lugares de depósito adecuados. La propuesta de la Comisión de agosto de 1988 hace mención especial de los lugares de vertido abandonados y los suelos contaminados que precisen vigilancia o rehabilitación.

Indicar, por último, que, de acuerdo con los informes de la Comisión¹⁰⁷, casi ningún Estado miembro dispondría aún de planes completos de eliminación de residuos, siendo sólo la República Federal de Alemania la que los habría adoptado a escala nacional. Una tendencia similar se observa en lo que se refiere a los planes de la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos¹⁰⁸, si bien en este caso los han adoptado, a nivel nacional, Dinamarca, la República Federal de Alemania, los Países Bajos y España (aunque no se menciona en el informe por

¹⁰⁷Informe de la Comisión sobre la aplicación en los Estados miembros de las Directivas de la CEE en el sector de los residuos: 75/442/CEE, 75/439/CEE, 76/403/CEE y 78/319/CEE, SEC(89)1455 final, de 27 de septiembre 1989.

¹⁰⁸De acuerdo con la respuesta de la Comisión, de 21 de febrero 1989, a una pregunta del europarlamentario Muntingh en relación a la comunicación de los planes de gestión de residuos tóxicos y peligrosos prevista en la directiva 78/319/CEE, la Comisión reconoce que "Dans le passé, les Etats membres n'ont communiqué que quelques programmes qui remontent au début des années 80 et dont l'exploitation s'est révélée difficile. C'est seulement le 25 février 1988 que la Commission a reçu la notification d'un programme en provenance du land allemand Nordehin-Westphalen", PE N°1651/88, de M.H.Muntingh a la Commission des Communautés Européennes, Service du porte-Parole de la Commission, 10.V.1989.

la fecha de su producción), mientras que en Estados como Francia, el Reino Unido, Italia o Irlanda sólo funcionan en determinadas regiones.

C) El control del circuito de eliminación de los residuos peligrosos.

El objetivo de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos y en particular, de la directiva 78/319/CEE, es el establecimiento de una serie de mecanismos de control de la realización de las distintas operaciones de almacenamiento, transporte y tratamiento y eliminación de estos residuos. Es por ello que la directiva encomienda a los Estados miembros la adopción de diversas medidas relativas a los productores de los residuos peligrosos, mientras que otras hacen referencia a las instalaciones de tratamiento o eliminación.

a) La producción de los residuos peligrosos.

Son varias y muy diversas las medidas que deben adoptar los Estados miembros para la correcta transposición de las disposiciones de estas directivas en lo que se refiere a la producción de los residuos. En una primera fase, deben velar por la utilización de técnicas que faciliten las posteriores operaciones de reciclaje, reutilización y aprovechamiento de ciertos tipos de residuos¹⁰⁹. No obstante, y no siendo ésta más que un objetivo a largo plazo, las mayores precauciones se adoptan en relación al desarrollo de las actividades de tratamiento y eliminación.

¹⁰⁹ art.3 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos y art.3 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la anterior.

Así, los Estados miembros deben proveer los medios necesarios para garantizar que el productor elabore y lleve al día un registro en el que aparezcan indicados las cantidades, naturaleza, características físico-químicas, origen, métodos y lugares de tratamiento y fechas de cesión de los residuos tóxicos y peligrosos y de los aceites usados a partir de ciertas cantidades, información toda ella que deberán suministrar a las autoridades competentes a petición de las mismas¹¹⁰. Deben asimismo asegurar que, además de manipular y almacenar por separado los distintos tipos de residuos¹¹¹, el productor de los residuos, cuando no haya obtenido autorización para realizar la gestión "on site", los remita a las empresas de gestión autorizadas¹¹². Para ello, el productor, al igual que el resto de operadores que intervengan, habrá de cumplimentar debidamente el formulario de identificación de los residuos tóxicos y peligrosos, denominado documento de seguimiento, cuando éstos sean transportados en el curso de las operaciones de gestión para su tratamiento "off site"¹¹³, conservando copia del mismo durante el tiempo que las autoridades competentes del Estado miembro consideren necesario¹¹⁴. Por último, corresponde al productor de los residuos un deber de cooperación y colaboración con las autoridades competentes en las

¹¹⁰art.14 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos; art.14.1 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos y art.10 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados.

¹¹¹art.7 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (la propuesta de la Comisión prevé, además que, en estas operaciones, los residuos peligrosos de acompañen de instrucciones para el caso de accidente), art.7 y 8 de la directiva 75/439/CEE y art.10 de la directiva 87/101/CEE, relativas a la gestión de los aceites usados.

¹¹²art.7 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos y art.8 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la anterior; art.10 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.7 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de aceites usados y art.7 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB.

¹¹³art.14.2 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

¹¹⁴art.14.3 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (en la propuesta de la Comisión, un mínimo de dos años).

tareas de control y vigilancia¹¹⁵, en particular en los supuestos de accidente en la instalación de producción, para que éstas puedan tomar las medidas adecuadas¹¹⁶.

b) La gestión de los residuos peligrosos.

Los establecimientos que realizan actividades de gestión de los residuos peligrosos deben, en primer lugar, garantizar que éstas se desarrollan sin ocasionar un perjuicio evitable a la salud de las personas y al medio ambiente¹¹⁷. Varios son los mecanismos que sirven al control y a la supervisión por parte de la administración pública de las operaciones de tratamiento y eliminación.

Así, las directivas 75/442/CEE y 78/319/CEE establecen la obligación de este tipo de instalaciones de obtener la autorización previa al ejercicio de la actividad en cuestión¹¹⁸; de llevar al día registros en los que se indique la naturaleza, cantidad, características físico-químicas, origen, lugar y métodos de tratamiento y fechas de cesión y recepción de los residuos, así como proporcionar

¹¹⁵art. 14 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos; art.15.2 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

¹¹⁶art.13 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

¹¹⁷art.4 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos; art.9 de la directiva 75/439/CEE y art.7, 8, 10.2 y 3 de la directiva 87/101/CEE, relativas a la gestión de los aceites usados; art.4 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB.

¹¹⁸art.8 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos y art.9 y 10 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la anterior; art.9 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.6 de la directiva 75/439/CEE y art. 6 de la directiva 87/101/CEE, ambas relativas a la gestión de los aceites usados; art.6 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB.

dicha información a las autoridades competentes¹¹⁹; y de cumplimentar debidamente los formularios de identificación de los residuos tóxicos y peligrosos¹²⁰, debiendo conservarlos durante todo el tiempo que las autoridades de los Estados miembros consideren necesario¹²¹.

Por último, las instalaciones de gestión de los residuos peligrosos deben procurar que el tratamiento de determinados residuos sea por vía de reciclaje y recuperación¹²², además de garantizar su manipulación por separado, velar por su envasado y etiquetado adecuados, y proveer su registro e identificación en cada uno de los lugares en que se haya efectuado o vaya a efectuarse el depósito de los residuos peligrosos¹²³.

De todas estas obligaciones tiene especial relevancia, a los efectos de un adecuado control de las operaciones de tratamiento y eliminación de los residuos,

¹¹⁹art. 14 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos; art.14.1 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.10 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados.

¹²⁰art.14.2 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (la propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos exige asimismo que las instrucciones para el caso de accidentes acompañen al transporte de los residuos).

¹²¹art.14.2 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (la propuesta de la Comisión de directiva relativa a los residuos peligrosos establece un mínimo de dos años).

¹²²art.3 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos y art.3 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la anterior; art.4 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.3 de la directiva 75/439/CEE y art.3 de la directiva 87/101/CEE, relativas a la gestión de los aceites usados; art.5 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB (si bien en la propuesta de la Comisión de modificación de la directiva relativa a los residuos se prohíbe específicamente la regeneración de PCB).

¹²³art.7 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.8 de la directiva 75/439/CEE y art.10.1 de la directiva 87/101/CEE, relativas a la gestión de los aceites usados.

la de la obtención de la autorización previa para el ejercicio de las actividades de gestión.

c) El mecanismo de autorización de las instalaciones de gestión de los residuos peligrosos.

Toda empresa, establecimiento o instalación que se dedique al tratamiento, almacenamiento o depósito, de residuos, residuos tóxicos y peligrosos, aceites usados o PCB/PCT por cuenta ajena, deberá obtener de las autoridades competentes, una autorización previa al ejercicio de estas actividades. Estas autorizaciones, que pueden concederse por duración determinada, renovarse y acompañarse de condiciones determinadas, deberán referir, en particular, los tipos y cantidades de residuos a tratar, las prescripciones técnicas generales; las precauciones que deberán adoptarse durante las operaciones de gestión; y las indicaciones necesarias respecto al origen, destino y método de tratamiento. En el caso de instalaciones de gestión de residuos tóxicos y peligrosos, debe hacerse también mención de los lugares de tratamiento y depósito.

En relación a los establecimientos de gestión de los residuos, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha debido pronunciarse sobre la aplicabilidad de la exigencia de la autorización a los productores que realizaban la gestión por cuenta propia, puesto que la directiva 75/442/CEE no se refiere a ellos¹²⁴. El supuesto se planteaba en el marco de tres procedimientos penales iniciados contra O.Traen, C.Quicke, E.Quicke y R.Vanhove por las actuaciones ilegales de la sociedad de responsabilidad limitada PVBA. Se trataba, en

¹²⁴En este sentido, el dictamen del Comité Económico y Social sobre la primera propuesta de la Comisión relativa a la modificación de la directiva 75/442/CEE, señala lo ilógico de que esta exigencia de autorización se limite a los gestores de residuos por cuenta ajena y que no exista un control similar para los supuestos de gestión de los residuos propios; DOCE N° C56/2, de 6.III.1989.

particular, de la violación del decreto flamenco de 2 de agosto 1981, relativo a la gestión de los residuos, por la realización de operaciones de eliminación de residuos sin la autorización preceptiva. El problema era la frecuencia con que las operaciones de eliminación debían ser realizadas para que la empresa que las ejecutaba quedara sujeta a las disposiciones de la directiva. En primer lugar, señala adecuadamente el Tribunal de Justicia, el objetivo final de la norma comunitaria es evitar que la eliminación de los residuos pueda causar un perjuicio a la salud de las personas o al medio ambiente. Ello exige, por tanto, la aplicación de la directiva a todo tipo de tratador o eliminador, independientemente de la frecuencia con que realice dichas actividades. Teniendo en cuenta, además, que la directiva no distingue entre vertidos regulares u ocasionales, el Tribunal de Justicia entiende que no caben aquí "distinctions établies sur la base de critères tels que le but social poursuivi par l'opérateur, le caractère principal ou accessoire de l'activité relative aux déchets ou l'impact prévisible sur l'environnement" y entiende, finalmente, que "tout opérateur réalisant une des activités visées aux articles 8 à 12 de la directive 75/442 est soumis aux mesures prévues par ces dispositions"¹²⁵.

En este sentido el Tribunal de Justicia considera, de acuerdo con las alegaciones presentadas por la Comisión y las conclusiones del Abogado General Mancini, que el consentimiento del propietario del terreno de vertido no puede reemplazar la autorización concedida por las autoridades competentes del Estado miembro y que, aún cuando el artículo 8 de la directiva 75/442/CEE no se aplica más que a las empresas que trabajan por cuenta ajena, nada impide que, en el marco del artículo 4 de la misma, los Estados miembros puedan exigir la obtención de dicha autorización a los poseedores de residuos que realizan la gestión por si mismos.

¹²⁵STJCE 12.V.1987, Oscar Traen, as.conj.372 a 374/85, Rec.1987:2141, cdos.9 y 10.

Un problema similar fue de nuevo planteado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la Pretura di San Vito al Tagliamento, en el asunto C-359/88, en relación a la autorización de los transportistas de residuos. En este caso, el Tribunal de Justicia se remite también al artículo 4 de la directiva 75/442/CEE para admitir la posibilidad de que los Estados miembros, aún cuando el artículo 10 de la directiva no lo exige, puedan someter a las empresas de transporte de residuos a un sistema de autorización previa¹²⁶.

Por otro lado, el artículo 11 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva relativa a los residuos, uno de los más discutidos en el momento de su adopción, ha contemplado, finalmente, la posibilidad de dispensar a las empresas que realicen la eliminación de sus propios residuos no peligrosos y a las empresas de valorización, de la obligación de obtener la autorización, si bien tal exención se admite únicamente "si las autoridades competentes han adoptado normas generales para cada tipo de actividad en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar dispensada de la autorización" y " si los tipos de residuos o las formas de eliminación o de valorización" cumplen las condiciones necesarias para garantizar que ésta se efectúa correctamente.

Esta cuestión no parece plantearse respecto a las otras tres directivas mencionadas, puesto que de la redacción de los artículos correspondientes podría deducirse que la exigencia de obtención de autorización se aplica también a los

¹²⁶STJCE 28.III.1990, Zanetti, as.C-359/88, Rec.1990:1509, cdo.16.

productores que gestionan por sí mismos estos residuos¹²⁷. Ello no obstante, la propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos¹²⁸ prevé específicamente en su artículo 5.2 que los Estados miembros podrán someter a las empresas de recogida y transporte de residuos peligrosos a autorización, con lo que deja un cierto margen de opción.

De todas formas, todas las legislaciones de los Estados miembros exigen la autorización de los establecimientos que gestionan los residuos por cuenta ajena. La República Federal de Alemania, los Países Bajos, Francia, Italia, Luxemburgo, España, el Reino Unido y las regiones valona y flamenca de Bélgica la requieren también cuando los productores los gestionen por cuenta propia. En Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal Alemana se somete asimismo a este régimen al transporte de residuos peligrosos.

En cuanto a la supervisión del cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización, estas directivas disponen el control periódico de las instalaciones que realizan las operaciones de tratamiento o eliminación y la vigilancia de las empresas transportistas y las que realizan la gestión por cuenta propia. De acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos conjuntos 372 a 374/85¹²⁹, el artículo 10 de la directiva 75/442/CEE no impone limitación alguna a la forma en que los Estados miembros organicen la vigilancia de estas actividades. A parte de las restricciones habituales para el ejercicio de un poder discrecional, esta libertad se encuentra únicamente limitada por la

¹²⁷art.9 de la directiva 78/319/CEE relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.6 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados y art.5.4 de la directiva 87/101/CEE, que modifica a la anterior; y art.6 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB.

¹²⁸COM(88)391 final, DOCE N° C295/8, de 19.XI.1988.

¹²⁹STJCE 12.V.1987, Oscar Traen, as.conj.372 a 374/85, Rec.1987:2141, cdo.16.

exigencia de respeto a los objetivos de protección de la salud humana y el medio ambiente contemplados en el artículo 4 de la misma directiva.

3.- El traslado transfronterizo de los residuos peligrosos.

A) La institución de un régimen específico para el traslado transfronterizo de los residuos peligrosos.

El traslado transfronterizo de los residuos peligrosos ha venido siendo tradicionalmente considerado dentro de las diferentes reglamentaciones existentes en materia de transporte internacional de mercancías. Pueden encontrarse, así, una serie de normas particulares adoptadas en función de los diferentes modos de transporte, que cubren los diversos aspectos específicos que comporta la actividad del transporte, como son el embalaje, el etiquetado, la clasificación, la documentación, la separación, y la manipulación y mantenimiento de las mercancías. A ellas hace explícita referencia el artículo 8.2 de la directiva comunitaria 84/631/CEE, de 6 de diciembre 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos¹³⁰, al disponer que las condiciones del transporte de estos sub-productos se considerarán cumplidas "cuando un Estado miembro aplique las disposiciones aplicables en la materia en virtud de los convenios internacionales de transporte citados en el Anexo II y de los que sea parte, siempre que dichos convenios cubran los residuos contemplados en la presente directiva"¹³¹.

¹³⁰DOCE N° L326/31, de 13.XII,1984.

¹³¹En dicho anexo se citan de forma dispersa, el Acuerdo Europeo relativo al Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera de 1957 (ADR); el Convenio Internacional relativo al Transporte de Mercancías por Ferrocarril de 1924 (CIM) que, desde mayo de 1985 se conoce por las siglas COTIF (Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril); el Reglamento Internacional relativo al Transporte de Mercancías Peligrosas por Ferrocarril de 1924 que figura, desde 1985, como anexo I del COTIF; el Convenio Internacional para la Salvaguarda de

Sin embargo, debe señalarse la especificidad que presentan los residuos peligrosos dentro de estas reglamentaciones, en el sentido de que éstos carecen, en principio, de un valor económico positivo, lo que implica una relación particular entre el expedidor, el transportista y el destinatario que no suele darse respecto a otro tipo de mercancías. En este sentido las exigencias que se fijan en materia de documentación, clasificación, etiquetado, embalaje y manipulación de las mercancías peligrosas, resultan con frecuencia insuficientes en vistas al control estricto de los movimientos de los residuos peligrosos, por sus características particulares y por el objetivo que se persigue con su traslado.

Actualmente la presión a la exportación de estos sub-productos¹³² es tan fuerte que casi ningún Estado escapa a este tipo de tráfico¹³³. Por otro lado,

la Vida Humana en el Mar de 1974 y el Código Marítimo Internacional para el Transporte de Mercancías Peligrosas de 1924 (IMDG), que se integra en el Convenio SOLAS en 1985; el Convenio Internacional para la prevención de la contaminación debida a los navios de 1973; el Reglamento para el Transporte de Materias Peligrosas por el Rhin de 1980 (ADNR); la Convención para la Aviación Civil Internacional de 1944, y en particular su anexo 18, sobre el transporte de mercancías peligrosas por aire.

¹³²"L'agence américaine pour la protection de l'environnement ne vient-elle pas de révéler qu'au cours des 6 premiers mois de 1988, 582 sociétés lui avait notifié leur désir d'exporter des déchets dangereux alors que en 1980, 12 compagnies seulement avaient accompli semblable formalité", Roelants du Vivier, F., Les vaisseaux de poison, ob.cit., p.129.

¹³³De acuerdo con algún autor, cerca de 109 Estados habrían participado como importadores o exportadores en este tráfico más o menos oficial, lo que supone más de dos tercios de la comunidad internacional, Gosset, S., Les déchets dangereux en droit international de l'environnement, ob.cit., p.480. En el ámbito de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pueden presentarse las siguientes cifras: la República Federal de Alemania exporta anualmente (1985) 1.657.000 tn (hacia antigua República Democrática Alemana, Francia, Belgica, Países Bajos y Suiza) e importa anualmente (1983) 35.000 tn de residuos especiales (de los Países Bajos, Suiza, Francia y Bélgica); los Países Bajos exportan anualmente (1987) 177.000 tn (hacia el Reino Unido, antigua República Democrática Alemana, Francia, Bélgica, República Federal de Alemania, otros países) e importan anualmente (1986) 19.850 tn de residuos químicos (de Bélgica, RFA, otros países, Francia y Reino Unido); el Reino Unido importa anualmente (1987) 66.000 tn de residuos peligrosos (de los Países Bajos, Irlanda, Bélgica, Canada y EEUU, Portugal); Bélgica exporta mensualmente (1988) 69.960 tn (hacia Francia, Países Bajos, República Federal de Alemania, Reino Unido, otros países) e importa mensualmente (1988) 50.300 tn de residuos diversos (de los Países Bajos, República Federal de Alemania, Francia, el Reino Unido, EEUU, Suiza, Luxemburgo, la antigua República Democrática Alemana). Para el desglose en detalle de estas cifras, ver Hannequart, J.P., "Droit européen et droit belge relatif aux transferts transfrontaliers de déchets", Aménagement-Environnement, N° 2/1990, pp.63-77, p.63-64.

esta actividad ya no se presenta siempre bajo la forma del mero traslado de residuos peligrosos, sino que con frecuencia se encubre por medio de operaciones de transferencia de tecnología o dudosos proyectos de ayuda al desarrollo¹³⁴. Además, el tecnicismo de de estas regulaciones en lo que se refiere, por ejemplo, a los aspectos preventivos en el transporte de determinadas sustancias, pueden llegar a convertir algunas de sus disposiciones en auténticamente inaplicables¹³⁵.

Ante la insuficiencia de los textos internacionales relativos al transporte de mercancías, las Comunidades Europeas han participado en los diversos instrumentos convencionales que han ido desarrollándose en el ámbito regional y universal. De todos ellos interesa aquí señalar, por su importancia, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos, aprobado unánimemente el 22 de marzo 1989 por los 116 Estados participantes en la Conferencia de Plenipotenciarios, convocada por el Director Ejecutivo del PNUMA y celebrada en Basilea¹³⁶. El Acta Final fue firmada¹³⁷ por 105 Estados, siendo tan sólo 53 de ellos los que han firmado el Convenio. Señalar aquí que la Comisión participó, en nombre de las Comunidades, en las

¹³⁴En particular, por lo que se refiere a las sociedades multinacionales. Sobre sus actividades en relación al transporte de residuos peligrosos, puede verse Dejeant-Pons, M., "Les multinationales et la protection de l'environnement en matière de flux transfrontières de déchets toxiques", Les problèmes juridiques posés par les flux transfrontaliers de déchets toxiques, ob.cit., pp.165-205, así como Rémond-Gouilloud, M. "La responsabilité des transporteurs et auxiliaires de transport et les déchets dangereux", Seminaire sur les aspects juridiques et institutionnels des mouvements transfrontières de déchets dangereux, ob.cit., dact.

¹³⁵"L'inflation de dispositions à caractère technique, dénouées de hiérarchie et de structure directe, représente un risque d'inefficacité grave qui peut à terme paralyser l'ensemble du système", Rémond-Gouilloud, M., La législation sur le transport des déchets dangereux. France, Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail, Dublin, 1987, p.57.

¹³⁶doc.UNEP/IG.80/3, de 22 de marzo 1989.

¹³⁷De acuerdo con la propia terminología del Acta Final de la Conferencia de Basilea, doc.UNEP/IG.80/L.13 y el informe del Secretario General de septiembre 1989, doc.A/44/479.

negociaciones en virtud de la decisión del Consejo de 28 de octubre 1988¹³⁸. El Convenio fue firmado por la Comunidad previa la autorización del Consejo por medio de la Decisión de 21 de marzo 1989¹³⁹. Puesto que determinadas disposiciones del Convenio son competencia de los Estados miembros, es necesario que éstos lo ratifiquen conjuntamente con la Comunidad. De acuerdo con la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la conclusión, en nombre de la Comunidad, del convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos, se fijó como fecha límite el 1 de febrero 1991, si bien hasta el momento sólo lo ha hecho Francia¹⁴⁰. De acuerdo con sus artículos 22 y 23, el Convenio está abierto a la ratificación, adhesión o aprobación de los Estados y de las organizaciones políticas y/o de integración económica, requiriéndose veinte ratificaciones para su entrada en vigor¹⁴¹.

¹³⁸No publicada en el DOCE.

¹³⁹No publicada en el DOCE.

¹⁴⁰COM(90)362 final, de 26 julio 1990.

¹⁴¹Hasta agosto 1991 lo han hecho trece Estados: Suiza, Arabia Saudí, Jordania y Francia, Hungría, Nigeria, Noruega, Argentina, Checoslovaquia, Suecia, Panamá, y México. Siria será el n° 14 cuando deposite el instrumento de ratificación. De forma muy breve, pueden mencionarse, por su evidente interés y porque en ellos se inspira la propuesta de la Comisión relativa a los residuos peligrosos, los principios fundamentales que se desprenden del Convenio de Basilea. Estos serían los siguientes:

1) Principio de no discriminación, de acuerdo con el cual los Estados parte en el Convenio de Basilea (art. 6, 7 y 11) no aplicarán, respecto a los movimientos de residuos que interesen a Estados no partes (en principio prohibidos por el art. 4, pero admitidos vía acuerdo internacional por el art. 11), medidas menos rigurosas que las que aplican entre ellos;

2) Principio de cooperación, información y consulta mutua, que ha de revertir en un mayor control de los movimientos de los residuos peligrosos y en un mayor conocimiento de los mismos por parte de las autoridades competentes de los Estados importadores o de tránsito, sean o no partes en el Convenio de Basilea, así como en la transferencia real de tecnologías relacionadas con la gestión ecológicamente racional de los residuos (art. 4, 6, 7, 10, 13);

3) Principio del consentimiento previo de los Estados, de acuerdo con el cual, en ausencia de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, los Estados deberán considerar como ilegal cualquier movimiento de residuos peligrosos a menos que se haya producido la notificación previa y conste la aceptación expresa por parte del Estado importador, además de la existencia de un contrato garantizando la gestión de los residuos. Se establece asimismo el criterio de la adecuación de las instalaciones de eliminación y de la capacidad técnica suficiente por parte del Estado importador (art. 7, 9 y 11);

4) Principio de responsabilidad del productor o poseedor de los residuos peligrosos por los daños derivados de los mismos, con el que se pretende garantizar que el traslado y la eliminación de

Por otro lado, al nivel de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, hechos como el de Seveso¹⁴² pusieron en evidencia la dimensión multinacional de los problemas que puede plantear el traslado transfronterizo de los residuos destinados a su eliminación final¹⁴³, y sirvieron de espoleta a la actuación de las instituciones comunitarias en este campo. Dando, pues, salida a las presiones del Parlamento Europeo, la Comisión presentó ante el Consejo una primera propuesta de reglamento sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos¹⁴⁴. Después de un largo e intenso debate, en particular sobre la forma del acto, el Consejo adoptó, el 6 de diciembre 1984, la directiva 84/631/CEE, relativa al seguimiento y control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos¹⁴⁵.

estos sub-productos se realiza de forma compatible con el medio ambiente y la salud humana (art.4, 6, 8, 9 y 12).

¹⁴²En 1982, seis años después de la explosión, cerca de Seveso, de la fábrica de productos químicos ICMESA, la empresa Mannesmann Italia AG, filial de la alemana Mannesmann Handel AG, exporta de Italia 41 bidones altamente tóxicos, cargados de dioxina. Para ello, decide confiar el transporte en régimen de sub-contratación al establecimiento Wadir, empresa con sede en Ginebra y de la que es presidente y único empleado uno de los directivos de Roberlet et Company SA, controlada por Hoffmann-La Roche. La evacuación de los residuos se confía rápidamente a una pequeña sociedad, la Spelidec, con sede en Marsella. Esta no dispone de camiones para el traslado y contrata a una empresa Transportista, la Satm, que sub-contrata a su vez a la Trajora, en Ain. Para pasar la frontera, el 20 de setiembre de 1982, los residuos son etiquetados como TCDD y derivados de hidrocarburos aromáticos. Una vez fuera de Italia, los 41 bidones desaparecen durante siete meses sin que ni Hoffmann-La Roche ni las empresas implicadas en el traslado quieran revelar, hasta el 19 de mayo de 1983, su emplazamiento.

¹⁴³De hecho, investigaciones inmediatamente posteriores al asunto Seveso demostraron que más de un 33% de los residuos producidos eran eliminados de forma ilegal, Raum-Degreve, R., La politique de la Communauté en matière de gestion de déchets dangereux, ob.cit., p.24; De acuerdo con las conclusiones de la comisión de investigación creada en el Parlamento Europeo a raíz de este accidente, contenidas en el Informe Pruvot (doc. PE 1-109/84), la cifra sería del 50%, Resolution du Parlement Européen du 11 avril 1984 sur le traitement des déchets, DOCE N° C127/67, de 14.V.1984.

¹⁴⁴COM(83)892 final, DOCE N° C53/3, de 25.II.1983 y DOCE N° C186/3, de 12.VII.1983.

¹⁴⁵DOCE N° L326/31, de 13.XII.1984.

Los anexos I y II de la misma fueron posteriormente completados por medio de la directiva de la Comisión de 22 de julio 1985, que la modifica para su adaptación al progreso técnico¹⁴⁶, sustituyéndose el documento de seguimiento de los residuos por un formulario estándar y uniforme con tres ejemplares distintos según se trate de la autoridad nacional que expide el acuse de recibo, el poseedor de los residuos o el transportista, además de otro formulario estándar para el traslado de residuos de metales no ferrosos destinados a la recuperación.

Dieciocho meses más tarde, la directiva es modificada por la directiva del Consejo 86/279/CEE, con objeto de reforzar el control de los residuos que se exportan desde la Comunidad a terceros países¹⁴⁷. Es adaptada al progreso técnico por medio de otra directiva de la Comisión de diciembre de 1986¹⁴⁸, y está actualmente en nuevo proceso de modificación en virtud de la propuesta de Reglamento de la Comisión, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, presentada ante el Consejo el 10 de octubre 1990¹⁴⁹.

¹⁴⁶DOCE N° L272/1, de 12.X.1985.

¹⁴⁷DOCE N° L181/12, de 4.VII.1986.

¹⁴⁸DOCE N° L48/31, de 17.II.1987.

¹⁴⁹COM(90)415 final, DOCE N° C289/9, de 17.XI.1990.

B) La reglamentación del traslado transfronterizo de residuos peligrosos en las Comunidades Europeas.

El procedimiento que establecen las directivas comunitarias en la materia es bastante complejo, y se dificulta aún más en la propuesta de reglamento presentado por la Comisión¹⁵⁰ cuando se trata de exportaciones de residuos peligrosos fuera de la jurisdicción de los Estados miembros. Se inicia con la notificación del poseedor de los residuos a las autoridades competentes del Estado destinatario. Estas, si no presentan objeciones y habiendo determinado las condiciones en que debe realizarse el transporte, envían acuse de recibo de la notificación y autorizan el traslado. Una vez obtenida la autorización del Estado de expedición, según la terminología utilizada en las directivas, la realización del traslado de los residuos peligrosos desde el lugar de producción hasta el centro de tratamiento o eliminación final queda debidamente reflejada en el documento de seguimiento que han de cumplimentar todos los operadores que intervienen en las distintas fases.

Por otro lado, la propuesta de reglamento relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, presentada por la Comisión ante el Consejo en octubre de 1990¹⁵¹ dispone una serie de prohibiciones de exportación e importación, además de someter su autorización a estrictas condiciones y a un sistema de notificación donde intervienen constantemente las autoridades públicas. No basta, así, con que el tercer Estado destinatario disponga de instalaciones adecuadas y pueda garantizar la eliminación correcta de los residuos, sino que el sólo hecho de que en la Comunidad puedan efectuarse del mismo modo estas operaciones ya se

¹⁵⁰COM(90)415 final, DOCE N° C289/9, de 17.XI.1990.

¹⁵¹COM(90)415 final, DOCE N° C289/9, de 17.XI.1990.

opone a su traslado. Con ello se siguen de forma fiel las diversas obligaciones generales que para las partes del Convenio de Basilea fija su artículo 4.

Por lo demás, el preámbulo de la resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos¹⁵², afirma en su quinto considerando la necesidad de que la Comunidad sea autosuficiente en materia de eliminación de residuos. En su punto séptimo señala la importancia que tiene la creación de una red integrada a nivel comunitario de instalaciones de eliminación, "teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos". Este objetivo debe traducirse en la preferencia, por parte del poseedor, de la instalación de eliminación adecuada más cercana al punto de producción de los residuos, limitando en lo posible las consecuencias de su transporte. Finalidad recogida en tanto que principio de actuación en la nueva directiva marco 91/156/CEE, no pretende restringir la libre circulación de este tipo particular de mercancías, sino que persigue que los Estados miembros eliminen en mayor medida en su territorio los residuos que produzcan.

No se precisa, sin embargo, criterio alguno de "adecuación" de la instalación más que en el sentido de que la eliminación se produzca "en unas condiciones que no ofrezcan peligro para la salud humana ni para el medio ambiente"¹⁵³. Como orientación para que esta apreciación no quede exclusivamente en manos de las autoridades del Estado de expedición, al menos en lo que se refiere a los Estados miembros puede evocarse la obligación que

¹⁵²DOCE N° C122/2, de 18.V.1990.

¹⁵³Si bien la apreciación de la autoridad competente es discrecional, ésta deber tener en cuenta "todas las circunstancias pertinentes, tales como la situación geográfica, el tipo de residuos, los aspectos económicos de la operación para evitar que se produzca una dispersión arbitraria de la competencia, la capacidad y disponibilidad del centro previsto o la ejecución de programas o planes esyables en virtud del artículo 5 de la directiva 75/442/CEE, del artículo 6 de la directiva 76/403/CEE o del artículo 12 de la directiva 78/319/CEE. La autoridad competente deberá motivar su decisión. Corresponderá al autor de la notificación probar que la eliminación no puede realizarse en las proximidades, de la manera y en las condiciones susodichas".

tienen las instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos peligrosos, en virtud del artículo 3.3. de la directiva 78/319/CEE, de obtener una autorización, sujeta a determinados condicionantes, por parte de las autoridades competentes del Estado miembro en que éstas se encuentran. No obstante, es evidente las dificultades que plantea la interpretación y la aplicación de ese principio en ausencia de una mínima armonización de las normas que se aplican a este tipo de instalaciones de gestión, ya que uno de los factores que irremediabilmente marcará la elección de la la misma seguirá siendo el coste de las operaciones de tratamiento¹⁵⁴

a) La notificación del traslado de los residuos peligrosos.

La directiva 84/631/CEE instituye un sistema específico de control del movimiento de residuos peligrosos, de acuerdo con el cual el poseedor que desea enviar los residuos a otro Estado miembro o a un Estado tercero, hacerlos transitar por uno o varios Estados miembros, o transferirlos de un tercer Estado a un Estado miembro, debe, de acuerdo con su artículo 3.1, notificarlo previamente a las autoridades competentes de todos los Estados implicados.

Sobre la persona que debe hacer la notificación, el artículo 3.1 de la directiva 84/631/CEE se refiere tan sólo al poseedor de los residuos. La propuesta de reglamento presentada por la Comisión ante el Consejo en octubre 1990, en su artículo 2.1.f), con objeto de evitar los problemas que comporta la designación de un responsable en el supuesto de ausencia de notificación, impone

¹⁵⁴ Al respecto son interesantes las observaciones presentadas por la Comisión en el asunto C-2/90, actualmente en curso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, TJCE, Comisión c/Bélgica, as.C-2/90, Audience Publique du 4.VII.1991, pp.14-17 y 20-22. Señalar, asimismo, en cuanto a las condiciones que deben cumplir ciertos tipos de instalaciones de eliminación, la reciente propuesta de directiva relativa al vertido de residuos, presentada por la Comisión ante el Consejo el 23.IV.1991, COM(91)102 final, DOCE N° C190/1, de 22.VII.1991.

este deber a "toda persona en quien recaiga la obligación de notificar, a saber, la persona mencionada a continuación que se proponga trasladar o hacer trasladar los residuos". En particular, indica a "la persona cuya actividad haya originado dichos residuos (productor inicial)", "a la persona que procede a la recogida, autorizada para ello por un Estado miembro", "cuando estas personas sean desconocidas o no puedan efectuar la notificación, la persona que esté en posesión de los residuos o los controle" y, "en el caso de importación o tránsito de los residuos por la Comunidad, la persona designada por la legislación del Estado de expedición".

Esta notificación tendrá en principio un carácter específico en función de los movimientos puntuales de residuos que se realicen, pero podrá ser también general, por medio de una única notificación, cuando los traslados se lleven a cabo de forma regular. En este caso, según el artículo 5, los residuos deberán presentar en lo fundamental las mismas características físicas, ir destinados al mismo centro de tratamiento o eliminación y cruzar en cada ocasión las mismas aduanas de salida del Estado de expedición, de entrada del Estado de destino o de entrada y salida de los Estados de tránsito.

En ella deben indicarse de forma clara, de acuerdo con el artículo 3.3 de la directiva 84/631/CEE, además de la identidad del productor, el origen y composición de los residuos, las disposiciones que se preven en cuanto al trayecto, las medidas adoptadas para garantizar la seguridad del transporte, y la prueba de la existencia de un acuerdo contractual con el destinatario de los residuos.

b) La autorización del Estado destinatario de los residuos peligrosos.

El Estado destinatario tiene un plazo de veinte días para enviar el acuse de recibo al autor de la notificación y autorizar así el traslado de los residuos. En cualquier caso, no puede llevarse a cabo ningún movimiento de este tipo a menos que la autoridad competente del Estado destinatario lo acepte de forma explícita, por medio del acuse de recibo de la notificación, que deberá ser también mencionado en el boletín de seguimiento. Así, de acuerdo con el artículo 4.2 de la directiva 84/631/CEE, en el plazo de un mes de recibida la notificación, las autoridades competentes del Estado de destino transmitirán al poseedor de los residuos este acuse de recibo para autorizar el traslado, denegar la autorización o solicitar información adicional. Por otro lado, es evidente que la ausencia de acuse de recibo tiene el mismo significado tácito que el rechazo de la transferencia de residuos.

El Estado destinatario puede, además de fijar las condiciones para el transporte, presentar objeciones a la importación de los residuos peligrosos y tiene, en definitiva, la posibilidad de rechazar el traslado de los mismos por alguna de las razones que estrictamente se mencionan en la directiva 84/631/CEE. Con una redacción similar a la del artículo 36 TCEE, el artículo 4.3, prevé una facultad de objeción general siempre que sea motivada en "las disposiciones legales y reglamentarias en materia de protección del medio ambiente, de orden público y de seguridad pública o de protección de la salud". La referencia se hace asimismo a otros instrumentos comunitarios, con lo que se incluirían aquí el artículo 30 y siguientes del TCEE, y a convenios internacionales que el Estado miembro de que se trate haya celebrado en la materia¹⁵⁵. Puesto que el límite de esta facultad se encuentra en la

¹⁵⁵Preexistirían así, algunos acuerdos bilaterales en esta materia celebrados entre autoridades competentes de los Estados miembros. Hannequart señala a este respecto los acuerdos celebrados por la República Federal de Alemania con Bélgica, Francia y los Países Bajos, que incluyen el principio

compatibilidad de su ejercicio con las disposiciones del TCEE, no cabe una prohibición general de importación entre los Estados miembros, refiriéndose tan sólo a movimientos puntuales de residuos peligrosos.

La propuesta de reglamento de octubre de 1990 amplía los casos en que el Estado destinatario puede denegar la autorización del traslado a aquellos supuestos en que exista un centro de tratamiento o eliminación adecuado más próximo al punto de producción, el Estado de destino no disponga de instalaciones adecuadas para la gestión o cuando el autor de la notificación o el destinatario hayan sido declarados culpables de tráfico ilícito de residuos¹⁵⁶. Prevé por lo demás, en su artículo 11 una prohibición general de importación de las categorías de residuos incluidos en su anexo III, salvo si los mismos no presentan ninguna de las características de peligrosidad que se contemplan en el anexo V, así como de las categorías de residuos contemplados en en anexo IV cuando procedan de un Estado no signatario del Convenio de Basilea.

Señalar que en el supuesto de que el último Estado miembro de tránsito, limítrofe con el tercer Estado destinatario, ejerza la facultad que le otorga, previa comunicación a la Comisión y a los demás Estados miembros, el artículo 4.2 de

de la proximidad de la instalación de eliminación, y los celebrados entre los tres países Benelux, de 17.X.1980, que simplemente imponían la obligación de notificación al Estado destinatario. Hannequart, J.P., "Droit européen et droit belge relatif aux transferts transfrontaliers de déchets", ob.cit., p.70.

¹⁵⁶El artículo 14.1 de la propuesta de reglamento define como ilícito todo traslado de residuos "a) realizado sin que la notificación se haya enviado, de conformidad con el presente reglamento, a todas las autoridades competentes afectadas; o b) realizado sin que la autoridad competente afectada haya dado su consentimiento con arreglo al presente reglamento; o c) realizado con el consentimiento de las autoridades competentes afectadas obtenido mediante falsificación, declaración falsa o fraude; o d) que no se ajusta, en los aspectos esenciales, al documento de seguimiento; o e) que entrañe una eliminación deliberada contraria a la normativa comunitaria o internacional; o f) que sea contrario a lo dispuesto en el artículo 9". Establece en el mismo artículo, par.5, el deber de reimportación de esos residuos y la obligación de los Estados miembros de prohibir y sancionar "severamente" este tráfico.

la directiva 86/279/CEE¹⁵⁷, corresponderá al mismo expedir el acuse de recibo y presentar las objeciones al traslado de los residuos. De acuerdo con su artículo 7, el servicio de aduanas del último Estado miembro por el que crucen los residuos deberá remitir copia del documento de seguimiento a las autoridades competentes de este Estado, que enviarán a su vez, una copia a las autoridades competentes del Estado miembro desde el que son exportados los residuos.

A los Estados de tránsito, no pudiendo plantear objeciones al traslado, se les autoriza, en virtud del artículo 4.6 de la directiva 84/631/CEE, a fijar las condiciones relativas al transporte en un plazo de quince días desde la notificación (veinte en la propuesta de reglamento), que no podrán ser más severas que las que se imponen para el transporte estrictamente nacional.

c) La autorización del Estado de expedición de los residuos peligrosos.

El Estado de expedición debe igualmente autorizar la exportación de los residuos y fijar las condiciones en que ha de realizarse el traslado. En virtud del artículo 4.6 de la directiva 84/631/CEE, el Estado de expedición puede objetar, durante un plazo de 20 días desde la recepción del acuse de recibo, la exportación de los residuos por ser contrarios a acuerdos internacionales o por comprometer la ejecución de los programas nacionales de eliminación de residuos peligrosos y PCB/PCT. A esta categoría de excepciones, el artículo 4.3 de la propuesta de reglamento de la Comisión añade la existencia de "un centro autorizado considerablemente más próximo que el elegido por el autor de la notificación, y que utilice los medios tecnológicos apropiados para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana" y "el hecho de que el autor de la notificación o el destinatario haya sido declarado

¹⁵⁷DOCE N° L181/13, de 4.VII.1986.

culpable de llevar a cabo traslados ilícitos en el pasado". En caso de que se produjera este tipo de tráfico o que las cláusulas del contrato con la empresa de eliminación o tratamiento destinataria no pudieran ser finalmente ejecutadas, los artículos 13 y 14.2 de la propuesta de reglamento disponen la obligación de reimportación de los residuos por parte del autor de la notificación o del responsable del tráfico ilícito.

Por otro lado, la exportación de residuos fuera de las Comunidades Europeas plantea ciertas especificidades introducidas por la directiva 86/279/CEE¹⁵⁸ y reforzadas en la propuesta de reglamento de la Comisión. En primer lugar, y de acuerdo con el artículo 3.4 de dicha directiva "el poseedor de los residuos deberá obtener la conformidad del tercer Estado destinatario antes de iniciar el procedimiento de notificación", con lo que la autorización queda supeditada a que el Estado destinatario dé previamente su acuerdo por escrito.

La propuesta de reglamento de la Comisión, mucho más estricta en el contenido de sus disposiciones que las anteriores directivas, prohíbe en su artículo 9 la exportación e importación de los residuos que figuran en los anexos III (salvo si no presentan ninguna de las características de peligro contempladas en el anexo V) y IV de la misma, hacia o desde un Estado no signatario del Convenio de Basilea, y hacia la Antártida. Asimismo prohíbe, coherentemente con el artículo 39 del Convenio de Lomé IV, las exportaciones de residuos destinadas a países ACP y hacia cualquier Estado "que prohíba toda importación de estos residuos o que no haya autorizado por escrito la importación específica de residuos"¹⁵⁹.

¹⁵⁸DOCE N° L181/13, de 4.VII.1986.

¹⁵⁹Prohibición que el Consejo ya reconocía de forma explícita en su resolución de 21 de diciembre de 1988, relativa a los traslados transfronterizos de residuos peligrosos a países terceros, DOCE N° C9/1, de 12.I.1989.

De acuerdo con el artículo 39.1 del Convenio de Lomé IV, de diciembre 1989¹⁶⁰, "...the Community shall prohibit all direct or indirect export of such waste to de ACP States while at the same time the ACP States shall prohibit the direct or indirect import into their territory of such wastes from the Community or from any other country..". Aunque el artículo 39.2 llama, seguidamente, a un control riguroso de los Estados partes de las medidas que se adopten en vistas a la prohibición de tales traslados, esta interdicción¹⁶¹ se relativiza en el último párrafo de dicha disposición, con la que se salvan, con redacción similar a la del artículo 11 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos, los acuerdos internacionales específicos "to which de Contracting Parties have subscribed or may subscribe in the future in these two areas within the competent international fora".

d) La realización del traslado transfronterizo de los residuos peligrosos.

La notificación previa del traslado implica, de acuerdo con el artículo 3.2 de las directivas 84/631/CEE y 86/279/CEE, la utilización de un documento uniforme de seguimiento de los residuos expedido por las autoridades competentes del Estado exportador. Este documento¹⁶² ha de acompañar a los residuos durante todo su traslado, debiendo ser cumplimentado por todas las

¹⁶⁰Convenio ACP-CEE, firmado en Lomé el 15.XII.1989, DOCE N° L229/1, de 17.VIII.1991. También puede verse el texto reproducido en ILM 1990, pp.809-901. Puede verse asimismo el estudio realizado por el RISED, Lomé IV et l'environnement, Réseau d'Information sur l'environnement et le développement, agosto 1988.

¹⁶¹De acuerdo con la respuesta de la Comisión a una pregunta parlamentaria relativa a la resolución de la Asamblea Paritaria ACP-CEE de 22.XI.1988, la Comisión entiende respetar la prohibición de importación, pero señala expresamente la necesidad de un Convenio en el que se reconozca la realidad de hecho de estos movimientos hacia los países ACP, PE N°2388/88, del Sr.U.M.Arbeola, DOCE N° C270/70, de 27.II.1989.

¹⁶²El ejemplar uniformizado se define en la directiva de la Comisión 85/469/CEE, DOCE N° L272/1, de 12.X.1985. Es modificado por las directivas de la Comisión 86/121/CEE, DOCE N° L100/20, de 16.IV.1986 y 87/112/CEE, DOCE N° L48/31, de 17.II.1987.

empresas implicadas, que han de enviar a su vez copia a las autoridades competentes de los Estados afectados.

El documento de seguimiento debe contener, como mínimo, las siguientes informaciones: la notificación del traslado a la autoridad competente; el acuse de recibo de la autoridad competente del país de destino; la mención de las disposiciones relativas al transporte; el recibo del destinatario; y el visado de la aduana por la que los residuos salen de la Comunidad para su tratamiento o eliminación.

El mecanismo funciona por medio de un sistema de copias múltiples de tres formularios básicos que deben proporcionar las autoridades de expedición: uno para la autoridad que expide el acuse de recibo de la notificación, otro para el poseedor de los residuos y un último ejemplar de acompañamiento. En primer lugar, el poseedor de los residuos envía los tres ejemplares a las autoridades del Estado de destino o del último Estado miembro por donde los residuos salen de la Comunidad, según sea el caso. Estas conservaran el ejemplar número uno y remitirán los restantes, copias incluidas, al poseedor, que se quedará con el ejemplar número dos y enviará copia del mismo a las autoridades de los Estados afectados. El ejemplar número tres deberá acompañar a los residuos durante todo su traslado, debiendo los sucesivos transportistas guardar copia del mismo, para ser finalmente cumplimentado por el centro de gestión donde iban destinados los residuos. Por último, el destinatario final de los residuos se queda con este tercer ejemplar y, en un plazo de 15 días después de recibidos los residuos, debe remitir copia a su expeditor originario, así como a las autoridades competentes de los Estados afectados. El poseedor de los residuos deberá declarar ante las autoridades del último Estado miembro de tránsito o las del Estado de expedición, en un plazo de seis semanas desde la salida de los residuos de la Comunidad que éstos han llegado a su destino.

CAPITULO CUARTO

APLICACION DE LA NORMATIVA COMUNITARIA
EN MATERIA DE GESTION DE RESIDUOS PELIGROSOS

I.- EL CONTROL DE LA APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO Y LA EJECUCION DE LAS DIRECTIVAS RELATIVAS A LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.

La Comunidad Europea ha venido adoptando, desde los años setenta, un número considerable de directivas en materia de protección del medio ambiente, de las que aproximadamente una docena se refieren, directa o indirectamente, a la gestión de los residuos peligrosos. Su aplicación en las condiciones previstas en el artículo 189 TCEE corresponde a los Estados miembros en virtud del artículo 5 TCEE, que dispone de forma general la obligación de los Estados miembros de dar cumplida ejecución al derecho comunitario¹. En materia de protección del medio ambiente, la segunda frase del artículo 130R.4 TCEE recoge esta obligación genérica y encomienda explícitamente a los Estados miembros la tarea de ejecución de las correspondientes directivas. Además de la habilitación general que se desprende del texto del TCEE, la mayoría de estas normas incluyen una referencia específica a la adopción de las medidas necesarias para su aplicación en un período de tiempo determinado².

Por otro lado, aunque el Estado miembro disponga de un cierto margen en cuanto a la forma y a los medios para proceder a esta ejecución, su actuación queda circunscrita a dar efectivo cumplimiento a las disposiciones contenidas en la directiva³, de forma que quede garantizada la uniformidad de la aplicación del

¹Megret, J.-Louis, J. V.-Vignes, D.-Waelbroeck, M., Le droit de la Communauté Economique Européenne, vol.1: "Le préambule. Les Principes. La libre circulation des marchandises", Ed. de la ULB, Bruxelles 1973, p.19; STJCE 17.XII.1970, Otto Scheer, as.30/70, Rec.1970:1197, cdo.8.

²STJCE 26/2/76, Comisión c/ Italia, as.52/75, Rec.1976:277, cdo.10 y 11.

³Rideau, J., "Les compétences résiduelles et transitoires des Etats membres", Mélanges H.P.Teigten, Pedone, Paris, 1984, pp.441-471; Kovar, "La intensité normative des directives", Liber Amicorum Pierre Pescatore: Du droit international au droit de l'intégration, ob.cit., p.366,367; Mangas Martín, A., Derecho comunitario europeo y derecho español, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1987,

derecho comunitario⁴.

Para ello, los Estados miembros deben decidir en primer lugar la instancia nacional que se encargará de la adopción de las medidas de transposición de la directiva, siendo la tendencia general la que atribuye esta tarea al ejecutivo⁵. Asimismo, han de determinar el instrumento jurídico más apropiado para realizar la transposición y su jerarquía dentro del ordenamiento nacional, lo que en el ámbito de la protección del medio ambiente suele realizarse con frecuencia a través de leyes, si bien la elección depende, evidentemente, de la práctica nacional y del contenido de sus disposiciones. En relación a las directivas en materia de gestión de residuos peligrosos cabe precisar que cinco Estados miembros han utilizado la ley para la transposición de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos⁶, seis lo han hecho respecto a la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos⁷ y tan sólo tres cuentan con leyes

p.174; STJCE 10.IV.1984, Sabine von Colson y Elisabeth Kamman, as.14/83, Rec.1984:1891, cdo.15 y STJCE 10.IV.1984, Doris Hanz, as.79/83, Rec.1984:1921, cdo.15.

⁴Rideau, J., "Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire", AFDI 1972, pp.864-903, p.885; Isaac, G., Droit communautaire général, 3ª ed., Ed. Masson, Coll. "Droit, Sciences Economiques", Paris-Milan-Barcelona-Mexico, 1990, p.185; Louis, J.V., El ordenamiento jurídico comunitario, ob.cit. p.154.

⁵Megret, J., "La technique communautaire d'harmonisation des législations. L'article 100", RMC N°100/1967, pp.181-189, p.188; Schwartz, I.E., "De la conception du rapprochement des législations dans la Communauté Economique Européenne", RTDE 1965, pp.138-168, p.267,268; Louis, J.V., El ordenamiento jurídico comunitario, ob.cit., p.158.

⁶Dinamarca ("Environmental Protection Act N°372, de 13.VI.1973, modificada en 1975, 1982 y 1984); Francia ("Loi N°75-633, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux", de 15.VII.1975, Code de l'Environnement, Dalloz, 1984, p.1018); República Federal de Alemania ("Abfallbesertigungsgesetz (AbfG)", de 7.VI.1972, BGBl N°49, 10.VI.1972, modificada en 1976, 1986 y 1990); Luxemburgo ("Loi du 26.VI.1980, concernant l'élimination des déchets"); Países Bajos ("Afvalstoffenwet", de 23.VI.1977, Stb 1977, N°455); Gran Bretaña ("Control of Pollution Act 1974, Part I, Ch.40", HMSO, 1974). El resto de Estados miembros lo han hecho a través de decretos de los ejecutivos regionales (Bélgica), reglamento sanitario (Grecia), reglamento de ejecución (Irlanda), decreto presidencial (Italia), decreto legislativo (Portugal) y real decreto legislativo (España).

⁷Dinamarca ("Removal of Waste and Chemical Act N°178", de 24.V.1972); Francia ("Loi N° 75-633 du 15.VII.1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux", Code

específicas para la transposición de las directivas 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados y 76/403/CEE, relativa a los PCB y PCT, o se refieren en el texto de su articulado a este tipo de sub-productos en las leyes relativas a los residuos peligrosos⁸. Los Estados miembros deben también designar, en función de su régimen constitucional en vigor, a las autoridades competentes para la ejecución de estas disposiciones⁹. En materia de protección del medio ambiente han optado por la descentralización, en mayor o menor grado de intensidad, la República Federal de Alemania, España, Bélgica, Italia, los Países Bajos y Reino Unido¹⁰.

de l'Environnement, Dalloz, 1984, p. 1018); República Federal de Alemania ("Abfallbesertigungsgesetz-AbfG" de 7.VI.1972, BLGL N°49, 10.VI.1972, modificada en 1976, 1986 y 1990); Países Bajos ("Wet chemische afvalstoffen", de 11.II.1976, Stb 1976 N°214); España (Ley 20/86, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, BOE de 20.V.1986).

⁸Dinamarca ("Removal of Waste and Chemical Act N°178", de 24.V.1976 y "Chemical Waste Deposits Act N°262", de 8.VI.1983); República Federal de Alemania ("AbfG" de 1972 y "Waste Oil Law 1968", modificada en 1982); Países Bajos ("Wet chemische afvalstoffen" de 11.II.1976).

⁹STJCE 25.V.1982, Comisión c/Países Bajos, as.97/81, Rec.1982:1833, cdo.12.

¹⁰Sobre la transposición de las directivas comunitarias en los ordenamientos internos de los Estados miembros existe abundante bibliografía. Puede verse, entre otra: Bridge, J., "Procedural aspects of the enforcement of European Community law through systems of the member States", ELR, N°1/1984, pp.28-42; Evrigenis, D., "Legal and constitutional implications of Greek accession to the European Communities", CMLR, vol.17/1980, pp.157-169; Fuiano, N., "L'execution des directives de la CEE en Italie", CDE 1971, pp.662-674; Gormley, L., "The application of Community law in United Kingdom. 1976-1986", CMLR, vol.23/1986, pp.287-323; Hoebaer, R., "La mise en oeuvre des directives des Communautés Européennes en Belgique", CDE, 1983, pp.450; Joch, B.-Wilb, B., "The application of Community law in Germany. Review of recent German Court Decisions", Part I, CMLR, vol.17/1980, pp.509-553 y Part II, CMLR, vol.18/1981, pp.79-93; Kellerman, A.E., "The Netherlands in face of its Community obligations", CMLR, vol.20/1983, pp.297-335; Mangas Martín, A., Derecho comunitario europeo y derecho español, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid 1987; Rodríguez Iglesias, G.C., "Los efectos internos del derecho comunitario", DA, N°201/1984, pp.49-81; Mischo, J., "L'execution des directives de la CEE au Luxemburg", CDE 1974, pp.39-77; Santaolalla Gadea, F.-Martinez Lage, S., "Spanish accession to the European Communities: Legal and constitutional implications", CMLR, vol.23/1986, pp.11-23; Siedentopf, H.-Hauschild, C., "L'application des directives communautaires par les administrations nationales (Etude comparative)", RFAP, N°48/1988, pp.547-555; Sorensen, K.H.-Rasmussen, H., "The danish administration and its interaction with the Community administration", CMLR, vol.22/1985, pp.273-301; Tallon, D.-Kovar, R.-Lagarde, P., "L'execution des directives de la CEE en France", CDE, 1970, pp.274-302; Walsh, B., "Reflections on the effects of Membership of the European Communities in Irish law", Liber Amicorum Pierre Pescatore: Du droit international au droit de l'integration, ob.cit., pp.805-820.

1.- La obligación de los Estados miembros de informar a la Comisión sobre la aplicación de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

Por otro lado, la Comunidad Europea dispone de un procedimiento institucionalizado en el que el control de la aplicación del derecho comunitario se confía, en virtud del artículo 155 TCEE, a la Comisión de las Comunidades Europeas, que, en tanto que institución independiente, juega un cierto papel de ministerio público europeo¹¹. Sin embargo, debido a la insuficiencia de medios con que cuenta la Comisión para la realización de esta tarea de control, es difícil que pueda verificar por si misma la corrección de la transposición del derecho comunitario en los ordenamientos nacionales y garantizar este control sobre la única base del artículo 169 TCEE¹². Así, además de la cooperación que le deben los Estados miembros en virtud del artículo 5 TCEE¹³, el artículo 213 TCEE prevé que, para el cumplimiento de dicha función, la Comisión puede exigir de éstos una colaboración que se traduce generalmente en la elaboración y remisión de informes, además del deber de notificación a la Comisión de las disposiciones de derecho interno adoptadas para la transposición de las directivas¹⁴.

¹¹Isaac, G., Droit communautaire général, ob.cit., p.268; respecto al papel de la Comisión como instancia de control, ver Louis, J.V., "Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la cour de Justice", Liber Amicorum Pierre Pescatore: Du droit international au droit de l'integration, ob.cit. pp.387-409.

¹²Ayral, M., "La transposition des directives dans les droits nationaux", RMC. N°210/1977, pp.411-422, p.417

¹³De acuerdo con las conclusiones del Abogado general Sr. Mayras en los asuntos 91/79 y 92/79, esta obligación de información se configura como "une application de l'obligation générale de coopération, édictée par l'article 5 de traité, qui doivent manifester les Etats à l'égard de la Communauté", que se justifica, además, por el hecho de que "le nombre et la complexité des directives rendraient impossibles à la Commission de vérifier, sans participation des Etats membres à cette tâche, leur exécution par chacun d'eux", STJCE 18.III.1980, as. 91/79 y 92/79, Comision c/ República Italiana, Rec.1980:1099 y 1115, p.1108.

¹⁴Esta obligación de información se contempla de forma específica en determinados artículos del TCEE: 17.2 y 31 en el ámbito de la libre circulación de mercancías, 72 y 73 en relación a la libre circulación de capitales, 93.3 en relación a las ayudas otorgadas por los Estados miembros, 100A.4 y 102.1 en relación a la armonización de legislaciones, 109.2 en relación a la política económica, 111.5 y 115 en relación a la política comercial. Asimismo, en el ámbito que nos ocupa,

De acuerdo con la Comisión, esta tarea de vigilancia consistiría en la verificación de que los textos de derecho nacional, que los Estados miembros deben notificar, transponen correctamente los términos de las directivas comunitarias¹⁵. Por otro lado, y de acuerdo con las conclusiones del Abogado General Mayras en los asuntos 91/79 y 92/79, esta obligación de información se configuraría como "une application de l'obligation générale de coopération, édictée par l'article 5 du traité, qui doivent manifester les Etats à l'égard de la Communauté", justificada en el hecho de que "le nombre et la complexité des directives rendraient impossibles à la Commission de vérifier, sans la participation des Etats membres à cette tâche, leur execution par chacun d'eux"¹⁶.

En las directivas que ahora nos ocupan, este deber de información a la Comisión se recoge en relación a las medidas adoptadas por los Estados miembros para la adecuada transposición de las directivas en el plazo previsto¹⁷, para lo que es necesario comunicar a dicha institución los textos legislativos, reglamentarios y administrativos que transponen las disposiciones de las

se constituye como una obligación particular impuesta por los artículos 12 y 13 de la directiva 75/442/CEE, artículos 11, 19 y 2.3 de la directiva 91/156/CEE, artículos 21.1, 21.2, 16.1 y 13 de la directiva 78/319/CEE, artículos 16, 17 y 19 de la directiva 75/439/CEE, artículos 10, 11 y 12 de la directiva 76/403/CEE.

¹⁵PE N° 903/77, de M. Ajello, de 16.XII.1977, DOCE N° C72/25, de 22.III.1978.

¹⁶STJCE de 18.III.1980, Comisión c/Italia, as.91/79, Rec.1980:1099, y STJCE de 18.III.1980, Comisión c/Italia, as.92/79, Rec.1980:1115, p.1108.

¹⁷art.13 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos (24 meses) y art.11 y 19 de la directiva 91/156, por la que se modifica la anterior; art.21.1 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (24 meses); art.17 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados (24 meses); art.2 del anexo a la directiva 87/101/CEE, que modifica a la anterior (1/1/1990); art.11 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB/PCT (24 meses).

directivas¹⁸. Se establece además la obligación de transmitir a la Comisión informes periódicos sobre la situación de la gestión de los residuos en el territorio del Estado miembro¹⁹.

En este punto, no obstante, debido a la poca periodicidad con que los Estados miembros remiten dichos informes, la falta de los mismos respecto a algunos de ellos y la heterogeneidad del contenido de los pocos que llegan a recibirse, la Comisión se ha visto obligada a preveer un mecanismo con vistas a facilitar a los Estados miembros el cumplimiento de esta disposición específica en lo que se refiere a las directivas relativas a la protección del medio ambiente. De esta forma, la nueva directiva 91/156/CEE y la propuesta de modificación de la directiva relativa a la gestión de los residuos peligrosos que debe ser adoptada en un futuro próximo por el Consejo²⁰, disponen que este informe se redacte a partir de un cuestionario estándar que la Comisión transmitirá a los Estados miembros seis meses antes del cumplimiento del plazo previsto en las directivas. De forma general y de acuerdo con la propuesta de directiva relativa a la normalización y racionalización de los informes referidos a la aplicación de ciertas directivas que afectan al medio ambiente²¹, los artículos respectivos de las directivas relativas a los residuos, los residuos tóxicos y peligrosos, la gestión de aceites usados y los PCB/PCT, quedarían sustituidos por lo dispuesto en el

¹⁸art.2.3 del anexo de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE; art.21.2 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; art.19 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados; art.4 del anexo a la directiva 87/101/CEE, que modifica a la anterior; art.12 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB/PCT.

¹⁹art.12 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos (informe trianual); art.16.1 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (informe trianual); art.16 de la directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados (informe trianual); art.10 de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB/PCT (informe trianual).

²⁰art.16 de la directiva del Consejo 91/156/CEE, por la que se modifica la directiva 75/442/CEE, y el art.12.1 de la propuesta de directiva del Consejo relativa a los residuos peligrosos COM(88)391, DOCE N° C295/8, de 19.XI.1988.

²¹COM(90)287 final, presentada por la Comisión al Consejo el 26.VII.1990.

texto del artículo 5 de la propuesta, de acuerdo con el cual "Cada tres años y por primera vez, el [1/9/93], los Estados miembros remitirán a la Comisión información sobre la aplicación de la presente directiva. Esta información se preparará basándose en un cuestionario o en un esquema que la Comisión enviará a los Estados miembros seis meses antes de la fecha señalada. La Comisión publicará cada tres años y por primera vez en [1994] un informe sobre la aplicación de las directivas".

Por otro lado, estas directivas exigen asimismo una serie de informaciones específicas, relativas a determinados proyectos de reglamentación²², al establecimiento de planes de gestión de los residuos²³, así como sobre ciertas cuestiones puntuales²⁴.

²²art.3.2 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, respecto a los proyectos de reglamentación que tengan por objeto medidas de prevención, reciclaje y transformación de residuos, la obtención a partir de éstos de materias primas y energía, así como de cualquier otro método que permita su reutilización; art.7 y 8 de la directiva 87/101/CEE, que modifica la directiva 75/439/CEE relativa a la gestión de los aceites usados, respecto a los proyectos de reglamentación relativos al funcionamiento de instalaciones en las que tenga lugar la regeneración o la combustión de los aceites usados.

²³art.12.2 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

²⁴Esta obligación se contiene, salvo lo dispuesto en el art.15 de la directiva 75/439/CEE respecto a los conocimientos técnicos y a las experiencias realizadas en el ámbito de la gestión de los aceites usados, en varias propuestas de la Comisión. Así, el art.12.3 de la propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos requiere que los Estados miembros informen a la Comisión sobre las empresas autorizadas para realizar su tratamiento y eliminación, con indicación del nombre y dirección, modo de tratamiento de los residuos, tipo de residuos que podrían tratarse, tarifas de tratamiento, naturaleza de los residuos resultantes de su tratamiento y datos específicos sobre su funcionamiento. El art.6.4 de la propuesta de modificación de la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB/PCT, prevé que los Estados miembros comuniquen a la Comisión los nombres, direcciones, teléfono y capacidad de eliminación de las empresas que hayan sido autorizadas para la eliminación de PCB. El art. 9.3 exige, además, que se le transmitan resúmenes de los inventarios que deben realizar las autoridades competentes de los Estados miembros sobre los aparatos que contengan más de 8 dm³ de PCB. Por otro lado, el art.11.3 de la directiva 91/156/CEE dispone que se informe a la Comisión sobre las normas adoptadas en relación a los establecimientos y empresas exentos de autorización.

2.- El procedimiento previsto en el artículo 169 TCEE y el control de la aplicación de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

Aunque en materia de protección del medio ambiente, se ha constatado desde siempre un alto déficit de cooperación por parte de los Estados²⁵, la Comisión no decidió recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas²⁶ hasta finales de los años setenta, ante las presiones del Parlamento Europeo²⁷. Desde entonces, además de buscar la solución a estas infracciones por medio de reuniones periódicas con los representantes de los Estados miembros²⁸, el control que ejerce la Comisión respecto a la aplicación de las

²⁵Es por eso que, en materia de medio ambiente, y en particular en relación a la obligación de enviar los informes trianuales sobre la aplicación de las directivas en los Estados miembros, la Comisión se ha visto obligada a prever un mecanismo específico para facilitar su cumplimiento. Así, la nueva directiva 91/156/CEE, que modifica la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, y la propuesta de modificación (COM (88)391, DOCE C295/8, de 19.XI.1988) de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, disponen que estos informes se redacten a partir de un cuestionario estándar que la Comisión transmitirá a los estados miembros seis meses antes de la expiración del plazo para su presentación. De forma general y de acuerdo con la propuesta de directiva relativa a la normalización y racionalización de los informes relativos a ciertas directivas que afectan al medio ambiente (COM(90)287, de 26.VII.1990), los respectivos artículos de las directivas relativas a residuos, residuos tóxicos y peligrosos, aceites usados y PCB se sustituirían por lo dispuesto en el artículo 5 de la misma. Ver asimismo PE N°1029/84, 1039/84, 1043/84, 1045/84, de M.F. Roelants du Vivier, DOCE N° C93/8 a 10, de 15.IV.1985.

²⁶STJCE 18.III.1980, Comisión c/República Italiana, as.91/79, Rec.1980:1099.

²⁷Además de las resoluciones del Parlamento Europeo instando a un mayor grado de control de la Comisión respecto de la aplicación del derecho comunitario por parte de los Estados miembros y reprochando a ésta su inactividad en este sentido (Resolution du Parlement Européen sur la responsabilité des Etats membres en matière d'application et d'observance du droit communautaire, de 9.II.1983, DOCE N°C68/32, de 4.III.1983; Resolution du Parlement Européen sur la responsabilité de la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière d'application uniforme du droit communautaire dans les Etats membres, de 14.X.1981, DOCE N°C287/47, de 9XI.1981; Resolution du Parlement Européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire dans les Etats membres, de 21.X.1985, DOCE N°C343/8, de 31.XII.1985), puede verse la Résolution du Parlement Européen sur l'application des directives communautaires concernant les substances toxiques ainsi que le transport et le stockage de la dioxine Seveso, de 14.IV.1983, DOCE N°C128/60, de 16.V.1983 y la posterior Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación comunitaria en materia de medio ambiente, de 16.II.1990, DOCE N°C68/183, de 19.III.1990.

²⁸Casi la totalidad de expedientes instruidos encuentran de este modo una solución aceptable para ambas partes. Así, por ejemplo, en 1988, tan sólo 6 de un total de 1000 expedientes de infracción llegaron a ser planteados ante el Tribunal de Justicia. Ver VI Rapport de la Commission au Conseil

directivas en materia de protección del medio ambiente ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor que se traduce en la multiplicación del número de procedimientos iniciados sobre la base del artículo 169 TCEE y en un aumento constante de recursos ante el Tribunal de Justicia.

De este modo, durante el período 1978-1989²⁹, la Comisión ha enviado ocho cartas de emplazamiento por no aplicación de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos³⁰, ocho más referentes a la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos³¹, otras seis referentes a la directiva 75/439/CEE, relativa a los aceites usados³², seis referentes a la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCB y PCT³³, y un total de veintiseis referentes a las directivas 84/631/CEE, 85/469/CEE, 86/279/CEE y 87/112/CEE, todas ellas relativas al traslado transfronterizo de residuos tóxicos y peligrosos³⁴.

Del total de 54 procedimientos de infracción iniciados por la Comisión en

et au Parlement Européen concernant la mise en oeuvre du libre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur, COM (89)311 final, de 20.VI.1989.

²⁹Informes de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del derecho comunitario: COM(84)181 final, de 10.IV.1984; COM(85)149 final, de 23.IV.1985; COM(86)204 final, DOCE N° C220/1, de 1.IX.1986; COM(87)250 final, DOCE N° C338/1, de 16.XII.1987; COM(88)425 final, DOCE N° C310/1, de 5.XII.1988; COM(89)411 final, DOCE N° C330/1, de 30.XII.1989; COM(90)228 final, DOCE N° C232/1, de 17.IX.1990.

³⁰Bélgica(3), Italia (2), Grecia, RFA.

³¹Bélgica (2), Grecia, Francia, RFA, España, Italia e Irlanda.

³²Bélgica (3), Grecia, RFA e Italia.

³³Bélgica (3), Grecia, RFA e Italia.

³⁴RFA (4), Reino Unido (3), Grecia (3), Bélgica (2), Francia (2), Italia (2), Luxemburgo (2), Países Bajos (2), Irlanda (2), Dinamarca, España y Portugal.

relación a las directivas mencionadas³⁵, tan sólo en un 26% de los casos, y únicamente respecto a las directivas relativas a los traslados transfronterizos de residuos tóxicos y peligrosos, un primer aviso ha bastado para que el Estado miembro se conformara a las obligaciones derivadas de las mismas (en todos los casos el deber de notificar a la Comisión las medidas de transposición al derecho interno de estas directivas)³⁶.

La Comisión, siguiendo el curso previsto en el artículo 169 TCEE, ha enviado un total de 41 dictámenes motivados, que se reparten de la siguiente forma: ocho relativos a la aplicación de la directiva 75/442/CEE³⁷, siete relativos a la directiva 78/319/CEE³⁸, siete más relativos a la directiva 75/439/CEE³⁹, seis más relativos a la directiva 76/403/CEE⁴⁰, y otros doce relativos a las directivas 84/631/CEE, 85/469/CEE y 87/112/CEE⁴¹. En un 39%

³⁵En relación a directivas relativas al vertido en el medio ambiente de determinados residuos peligrosos, también es creciente el número de procedimientos de infracción iniciados. Así, respecto a la directiva 84/491/CEE, relativa a los vertidos de HCH, la Comisión ha enviado 6 cartas de emplazamiento (2 a Italia y las restantes a Grecia, Bélgica, Reino Unido y España), respecto a la directiva 83/513/CEE, relativa a los vertidos de cadmio, 6 más (Países Bajos, Bélgica, Grecia, la RFA, Reino Unido, Italia y Francia), 7 más respecto a las dos directivas 78/176/CEE y 82/883/CEE, relativas a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (3 a Bélgica y las restantes a Francia, Reino Unido, Dinamarca y Grecia) y 6 más respecto a las dos directivas 82/176/CEE y 84/156/CEE, relativas al vertido de mercurio (2 a Grecia y las restantes a Dinamarca, Reino Unido, Irlanda e Italia).

³⁶En relación a la directiva 84/631/CEE lo han hecho la RFA, Dinamarca, Grecia, Italia y los Países Bajos; en relación a la directiva 85/469/CEE lo han hecho Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos, la RFA, Reino Unido e Italia; y en relación a la directiva 86/279/CEE lo han hecho la RFA, Gran Bretaña y Grecia.

³⁷Bélgica (4), Italia (2), Grecia, RFA.

³⁸Bélgica (2), Grecia, Francia, la RFA, España e Italia.

³⁹Bélgica (3), Grecia, la RFA e Italia.

⁴⁰Bélgica (3), Grecia, la RFA e Italia.

⁴¹Bélgica (3), Francia (2), Irlanda (2), Reino Unido, Luxemburgo, España, Portugal, RFA.

de los casos, el envío por parte de la Comisión⁴² del dictamen motivado sirve para la conclusión del procedimiento de infracción⁴³.

Finalmente la Comisión, en el ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 169 TCEE, ha planteado sendos recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hasta mayo de 1991 en 14 ocasiones⁴⁴, nueve de ellas contra Bélgica⁴⁵, dos contra Italia⁴⁶, una contra Grecia, que no acabó con sentencia por conformarse este Estado a sus obligaciones⁴⁷, una contra Francia⁴⁸, y una contra España, respecto a la que tampoco llegó a pronunciarse⁴⁹.

⁴²En relación a las directivas relativas al vertido de determinadas sustancias, mencionadas en la nota 35, la Comisión ha enviado 2 dictámenes motivados relativos a la aplicación de la directiva 76/176/CEE (ambos a Bélgica), 1 relativo a la directiva 82/176/CEE (a Grecia), 5 relativos a la directiva 83/513/CEE (Grecia, la RFA, Reino Unido, Italia y Francia) y 3 relativos a la directiva 84/491/CEE (Italia, España y Gran Bretaña).

⁴³Procedimientos contra Grecia y la RFA en relación a las directiva 75/442/CEE, 78/319/CEE, 75/439/CEE y 76/403/CEE; procedimiento contra Francia en relación a la directiva 78/319/CEE; procedimientos contra Bélgica, Gran Bretaña, Luxemburgo, Francia y España en relación con la directiva 84/631/CEE, procedimiento contra Bélgica en relación a la directiva 85/469/CEE y procedimiento contra Irlanda en relación a la directiva 87/112/CEE.

⁴⁴En otros sectores medioambientales la Comisión ha recurrido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hasta enero 1990, en 13 ocasiones en relación a las directivas en materia de protección de la fauna y flora, en 16 ocasiones en relación a las directivas en materia de protección de la calidad de las aguas, y tan solo en 4 ocasiones en relación a las directivas en materia de protección de la atmósfera.

⁴⁵STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as. 68/81 a 71/81, Rec.1982:163, 169, 175; STJCE 2.XII.1986, Comisión c/Bélgica, as. 239/85, Rec.1986:3645; STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as.conj. 229-230/85, Rec.1988:1; ; STJCE 13.VI.1990, Comisión c/ Bélgica, as. C-162/89, Rec.1990:2391 y Comisión c/ Bélgica, as. C-2/90, actualmente en curso., DOCE N° C28/6, de 7.II.1990.

⁴⁶STJCE 14.VI.1990, Comisión c/ Italia, as. C-48/89, Rec.1990:2425 y los asuntos actualmente en curso C-366/89 y C-33/90, DOCE N° C61/8, de 10.III.1990.

⁴⁷As. 291/85, que desaparece al año siguiente.

⁴⁸STJCE 7.II.1985, Comisión c/ Francia, as. 173/83, Rec.1985:491.

⁴⁹As. C-21/89. DOCE N° C45/13, de 24.II.1989. Archivado en mayo 1991, DOCE N° C145/13, de 4.VI.1991.

Señalar aquí que al no ser público ni el procedimiento del artículo 169 TCEE ni el que se desarrolla ante el Tribunal de Justicia, resulta difícil conocer en cada caso los motivos por los cuales la Comisión decide la conclusión y el archivo de los procedimientos iniciados contra los Estados miembros. Es evidente que, aún respetando la confidencialidad de los mismos, este alto grado de "secretismo" por parte de la Comisión favorece la creación de circuitos paralelos de información, que benefician a determinados sectores privilegiados, generalmente importantes grupos de presión, con exclusión de los restantes, lo que produce una situación de desigualdad y desequilibrio entre los mismos. En este sentido, la adopción de la directiva 90/313/CEE, de 7 de junio 1990, sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente⁵⁰ no resuelve por el momento el problema en tanto que no permite abordar la cuestión del acceso a la información de que disponen las instituciones de las Comunidades Europeas, si bien parece existir alguna propuesta para que la Comisión se ajuste a los principios establecidos en dicha directiva⁵¹.

De todo lo anterior se advierte un importante déficit en el grado de adecuación efectiva de los ordenamientos internos de los Estados miembros a las prescripciones contenidas en las directivas relativas a la protección del medio ambiente, en particular en las relativas a la gestión de los residuos peligrosos. Este es, justamente, uno de los rasgos por los que se caracteriza la aplicación del derecho comunitario en este campo⁵².

⁵⁰DOCE N° L158/56, de 23.VI.1990.

⁵¹PE N°2712/90, del Sr.C.Pimenta, DOCE N° C130/29, de 21.V.1991.

⁵²Al respecto, pueden verse los dictámenes que sobre este tema ha elaborado la Comisión de medio ambiente, salud pública y protección del consumidor del Parlamento Europeo, respecto a la transposición a los derechos nacionales de las directivas comunitarias relativas a la calidad de la atmósfera (doc.PE A2-315/87, de 26.II.1988), el agua (doc.PE A2-298/87, de 11.II.1988), además del informe elaborado por la Comisión sobre la aplicación en los Estados miembros de las directivas comunitarias en el sector de los residuos (SEC(89)1455 final, de 27.IX.1989).

PROCEDIMIENTOS DE INFRACCION INICIADOS POR LA COMISION
1978-1989
(TODOS LOS SECTORES MEDIOAMBIENTALES)
(años/fase)

	Carta	Dictamen	Recurso TJCE	STJCE
1978		2		
1979	35	8		
1980	4	9		
1981	27	3	13	
1982	16	7		13
1983	35	1		
1984	65	33	2	
1985	69	26	23	
1986	134	11	10	1
1987	159	24	3	8
1988	93	71	11	7
1989	101	26	21	2

PROCEDIMIENTOS DE INFRACCION INICIADOS POR LA COMISION
EN MATERIA DE GESTION DE RESIDUOS PELIGROSOS.
1978-1990
(Estados miembros/fase)

	Carta	Dictamen	Recurso TJCE	STJCE
Bélgica	15	15	9	8
Dinamarca	1			
España	2	2	1	
Francia	3	3	1	1
Reino Unido	4	1		
Grecia	7	4	1	
Irlanda	3	2		
Italia	7	5	2	2
Luxemburgo	2	1		
Países Bajos	2			
Portugal	1	1		
R.F.A.	7	5		

**PROCEDIMIENTOS DE INFRACCION INICIADOS POR LA COMISION
1978-1989**
(todos los sectores medioambientales)

	No comunicación	No conf./aplic.incorr.
1978		
1979	35	
1980	4	
1981	27	
1982	15	1
1983	23	12
1984	48	17
1985	58	11
1986	84	41
1987	68	88
1988	36	54
1989	46	54

**PROCEDIMIENTOS DE INFRACCION INICIADOS POR LA COMISION
EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS**
1978-1990
(Estados miembros)

	No comunicación	no conf./aplic.incorr.
Bélgica	8	7
Dinamarca	1	
España	1	1
Francia	2	1
Reino Unido	4	
Grecia	7	
Irlanda	1	2
Italia	2	5
Luxemburgo	2	
Países Bajos	2	
Portugal	1	
R.F.A.	3	4

Fuente: Informes de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del derecho comunitario correspondientes a 1983-1989 y TJCE, Système Documentaire "Minidoc".

3.- El control de la Comisión de las medidas nacionales aplicadas unilateralmente por los Estados miembros.

La acción armonizadora emprendida por las instituciones comunitarias en los distintos ámbitos en que éstas son competentes persigue el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior; en último término, la eliminación de toda discriminación entre los operadores económicos comunitarios⁵³. Para la consecución de este objetivo, es evidente que no basta con la supresión de los mecanismos proteccionistas de los Estados miembros, sino que requiere, al mismo tiempo, la eliminación de las disparidades existentes en las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas nacionales⁵⁴. No obstante, ya se ha dicho, en el ámbito de la libre circulación de mercancías, y habiéndose considerado a los residuos peligrosos como tales⁵⁵, el TCEE admite, en ocasiones determinadas y bajo estrictas condiciones, la aplicación por parte de los Estados miembros de medidas adoptadas unilateralmente.

Nada señala el artículo 100A TCEE sobre el momento en que el Estado miembro debe notificar dichas disposiciones a la Comisión. Si se entiende que éstas no pueden ser adoptadas con posterioridad a la entrada en vigor de la norma comunitaria aprobada por mayoría cualificada, cabe pensar que esta notificación

⁵³Megret, J.-Louis, J. V.-Vignes, D.-Waelbroeck, M., Le droit de la Communauté Economique Européenne, vol.1: "Le préambule. Les principes. La libre circulation des marchandises", ob.cit., p.23.

⁵⁴También, por tanto, en materia de protección del medio ambiente, objetivo que se reconoce explícitamente en el primer considerando de las directivas 78/319/CEE, 75/439/CEE, 76/403/CEE; en los considerandos sexto y quinto de las directivas 75/442/CEE y 91/156/CEE, respectivamente, y en el cuarto de la directiva 84/631/CEE.

⁵⁵STJCE 28.III.1990, Vessoso y Zanetti, as.conj.C-206-207/88, Rec.1990:1461; STJCE 28.III.1990, Zanetti, as.C-359/88, Rec.1990:1509; PE N°2212, de F. Roelants du Vivier, Service Porte-parole de la Commission des Communautés Européennes, 12.VIII.1982; Kramer, L., EEC Treaty and environmental protection, ob.cit., p.41.

deba realizarse entre uno y otro momento, (generalmente entre 12 y 14 meses).

Tampoco se indica expresamente el tiempo de que dispone la Comisión para pronunciarse sobre la conformidad de la disposición nacional, si bien parte de la doctrina⁵⁶ entiende que, por las similitudes que presenta con el procedimiento de control de la concesión de ayudas nacionales previsto en el artículo 93.3 TCEE, pueden aplicarse los mismos criterios. Aunque este artículo tampoco estipula un plazo determinado, el Tribunal de Justicia ha manifestado que el Estado miembro podrá poner en práctica la ayuda en cuestión si la Comisión no se ha pronunciado en un plazo de dos meses⁵⁷. Por la misma razón, además del hecho de tratarse de disposiciones nacionales que excepcionan un principio general, el acto por el cual la Comisión da su conformidad o rechaza la aplicación de la medida nacional deberá venir dado a través de una decisión.

De acuerdo con este artículo, el Estado miembro que estime necesario aplicar⁵⁸ dichas disposiciones nacionales, deberá notificarlo inmediatamente a la Comisión, y ésta las confirmará "después de haber comprobado que no se trata de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros". Por tanto, es necesario que la Comisión

⁵⁶Flynn, "How will article 100A(4) work?. A comparison with article 93", ob.cit., pp.689-707, p.695; Oliver,P., Libre circulación de mercancías en la CEE, Serie CEE, BEX Publicaciones, Madrid 1990, p.402; Mattera,A., Le marché unique européen. Ses Règles, son fonctionnement, ob.cit., p.144.

⁵⁷STJCE 11.XII.1973, Gebrueder Lorenz, as.120/73, Rec.1974:1471.

⁵⁸Por el contrario, cuando el Estado miembro pretenda adoptar nuevas medidas nacionales en materia de normas y reglamentaciones técnicas, deberá seguir el procedimiento de notificación previsto en la directiva 83/189/CEE, de 23 de marzo 1983 (DOCE N°L109/8, de 26.IV.1983), modificada por la directiva 88/182/CEE, de 22 de marzo 1988 (DOCE N°L81/75, de 26.III.1988). Sobre el procedimiento de control previsto en esta directiva, ver Lecrenier,S., "Les articles 30 et suivants CEE et les procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE", RMC, N°283/1985, pp.6-23 y Lecrenier, S., "Vers l'achèvement du marché intérieur: L'évolution des procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE depuis quatre ans", RMC, N°315/1988, pp.121-139.

confirme la medida nacional para que ésta pueda ser efectivamente aplicada⁵⁹, a partir de los criterios siguientes: que permita efectivamente el logro del objetivo que se persigue, que sea apropiada y no resulte excesiva en relación al mismo y que suponga el mínimo de obstáculos para los intercambios comunitarios.

Por lo demás, el artículo 100A.4 TCEE, aunque tampoco prescribe el momento en que éste puede iniciarse, acelera procedimentalmente el recurso al Tribunal de Justicia, al prever que "la Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo". Ello supone que tanto la Comisión (cuando estime que la medida nacional no es justificada y el Estado miembro no aplique esta decisión) como cualquier Estado miembro (cuando la Comisión rechaze su pretensión) pueda recurrir ante el Tribunal, obviando el procedimiento pre-contencioso previsto en los artículos 169 y 170 TCEE, de forma similar a como ocurre en el artículo 93.3 TCEE.

De acuerdo con los criterios mencionados, aún antes de la promulgación del Acta Unica Europea, la Comisión ya había recurrido ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por entender que la aplicación de determinadas medidas del gobierno francés relativas a la exportación de los aceites usados eran contrarias a los artículos 30-34 TCEE.

El asunto no era nuevo y ya había dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal de Justicia en sendas cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales franceses. En la primera de ellas, presentada por el Tribunal de Gran Instancia de Versalles en junio 1982, se discutía la compatibilidad con las disposiciones del TCEE de la orden 79-981, de 21 noviembre 1979, relativa a las condiciones en las que debía realizarse la eliminación de los aceites usados.

⁵⁹Mattera, A., Le marché unique européen. Ses règles, son fonctionnement, ob.cit.p.143.

Dicha orden, que el gobierno francés justificaba en razones de índole ecológica y económica, obligaba a los poseedores de aceites usados a entregarlos únicamente a las empresas de recolección autorizadas en Francia.

De acuerdo con las observaciones presentadas por la Comisión y las alegaciones de los demandados en el proceso principal, una medida de este tipo obstaculizaba la exportación de estos sub-productos y favorecía de forma clara al mercado nacional de tratamiento de aceites usados, contrariamente a lo dispuesto en el Tratado y en la propia directiva, que tampoco autorizaba la instauración de un régimen susceptible de falsear las condiciones de competencia en el sector.

El recurso es resuelto en esta línea por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 11 de marzo 1983, en la que considera que la reglamentación francesa prohíbe implícitamente la exportación de los aceites usados y ocasiona una diferencia de trato entre el comercio interior francés y el comercio de exportación en la que éste último resulta claramente perjudicado. Entendía el Tribunal que no podía justificarse en virtud de alguna de las exigencias imperativas contempladas por el Tribunal o incluso, por la protección del medio ambiente, por tratarse de una reglamentación que afectaba únicamente a los exportadores franceses y no era, por tanto, indistintamente aplicable. Tampoco es válida la invocación del artículo 36 TCEE en tanto que el recurso al mismo deja de estar justificado por ser éste un sector cubierto por medidas de armonización y por tratarse, en todo caso, de una discriminación arbitraria con efectos restrictivos para el comercio comunitario, ya que, en último término, la protección del medio ambiente está asegurada "avec autant de rigueur lorsque les huiles usagées sont rendues à un éliminateur ou régénérateur autorisé d'un autre

Etat membre que lorsqu'elles sont éliminées dans l'Etat membre d'origine"⁶⁰.

La cuestión se repite y en igual sentido se pronunció el Tribunal de Justicia, por sentencia de 9 de febrero 1984, en el asunto 295/82, en el que el Tribunal de Apelación de Lyon planteó otro recurso prejudicial relativo a la compatibilidad con el artículo 34 TCEE del mismo decreto anterior. La única diferencia es que en esta ocasión se distinguía entre el hecho de que los aceites usados fueran entregados al centro de tratamiento por intermedio de un poseedor o un recolector autorizado⁶¹.

Entre tanto, la Comisión ya había iniciado un procedimiento de infracción contra el Estado francés por considerar que el decreto 79-981 era contrario al artículo 34 TCEE y que la circular de 26 de octubre 1983, relativa a las condiciones en que se efectuaba la exportación de aceites usados, no garantizaba dicha exportación en unas condiciones aceptables. El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 7 de febrero 1985, acoge los argumentos de la Comisión y reafirma que el decreto francés era contrario al artículo 34 TCEE, violación que no se suprimía con dicha circular al tratarse ésta de una nota interna únicamente conocida por los servicios competentes⁶².

Asimismo, debe hacerse nuevamente referencia al asunto 302/86, relativo a las botellas danesas⁶³, por tratarse de la sentencia que afirma definitivamente la línea jurisprudencial seguida por del Tribunal en relación a la admisibilidad de

⁶⁰STJCE 10.III.1983, Société National des Fabricants et Raffineurs d'Huile de Graissage, as.172/82, Rec.1983:555, cdos.4, 12, 14.

⁶¹STJCE 9.II.1984, Groupement d'Intérêt Economique "Rhone-Alpes Huiles", as.295/82, Rec.1984:575, cdos.8, 9.

⁶²STJCE 7.II.1985, Comisión c/ Francia, as.173/83, Rec.1985:491, cdos.7, 10.

⁶³STJCE 20.IX.1988, Comisión c/ Dinamarca, as.302/86, Rec.1988:4607.

la protección del medio ambiente como una de las razones que pueden justificar la adopción de medidas nacionales restrictivas de la libre circulación de mercancías. En particular, cabe señalar, en torno a la proporcionalidad de la medida, las consideraciones planteadas en dicho asunto por el Abogado General, Sir Gordon Slynn. El Abogado General, de cuyas conclusiones se separa en cierta medida el Tribunal, comparte con la Comisión el parecer de que la legislación danesa es contraria al TCEE por tres motivos básicos. En primer lugar, la medida nacional perseguiría, bajo el objetivo legítimo de la protección del medio ambiente, la protección del mercado nacional de cerveza y bebidas refrescantes, más aún cuando respecto a otro tipo de alimentos líquidos, en concreto la leche y el vino, de consumo no masivo pero que también generan este tipo de residuos, no se siguen los mismos criterios⁶⁴.

En segundo lugar, la medida en cuestión, aún cuando formalmente es indistintamente aplicable, constituiría de facto una ventaja clara respecto a los productores daneses en lo que se refiere al procedimiento de autorización y al sistema de recuperación y depósito de los envases. De entrada, solo pueden ser utilizados los envases autorizados, bajo reserva de la derogación de los 3000 hl. por año y productor. Este sistema, sin embargo, tal y como reconoce el gobierno danés, solo puede funcionar eficazmente con un máximo de treinta tipos de envases autorizados. Por tanto, a menos de que el productor de otro Estado miembro decida fabricar o comprar alguno de los tipos de envases autorizados en Dinamarca, puede encontrarse, al solicitar la autorización para sus propios envases con que ésta le sea denegada hasta la retirada de alguna de las autorizaciones existentes y deba recurrir a la derogación prevista en el decreto de

⁶⁴Por otro lado, el Reino Unido, que intervenía en el asunto en apoyo de las conclusiones de la Comisión, suministró estadísticas de acuerdo con las que las importaciones de cerveza extranjera habrían descendido progresivamente desde los años 70. En un corto período en que fue suspendida la aplicación de la reglamentación discutida, debido a una huelga de los cerveceros daneses, "la quantité de bière importée est montée en flèche"., Simon, D., "Chronique de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes", *JDI*, N°2/1990, p.416.

1984. Por otro lado, sólo los envases autorizados pueden ser devueltos por el consumidor a cualquier detallista, mientras que los no autorizados deben retornarse al detallista depositario de la bebida en cuestión, lo que puede disuadir al consumidor de este tipo de bebidas. Además, la obligación de reciclaje implica para el productor no danés la alternativa de devolver dichos envases vacíos al lugar de origen o disponer de la infraestructura suficiente en Dinamarca, opciones ambas que comporta gastos adicionales importantes.

Por último, el Abogado General afirma que, en cualquier caso, la reglamentación danesa sería excesiva e iría más allá de lo que el objetivo de la protección del medio ambiente requiere. Este objetivo puede ser igualmente protegido de forma razonable por los medios menos restrictivos de la libre circulación previstos en la propia directiva 85/339/CEE (recogida selectiva, sistema de consigna voluntaria, sistema de sanciones, educación pública). Cuestiona, de hecho, el mismo objetivo de recuperación obligatoria y entiende que, en este sentido, "il doit y avoir une pondération d'intérêts entre la libre circulation des marchandises et la protection de l'environnement, même si pour atteindre le point d'équilibre, le degré élevé de protection recherché doit être réduit. Le niveau de protection recherché doit être raisonnable"⁶⁵.

En su sentencia de 29 de septiembre 1988, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, el sistema de recuperación de los envases autorizados, pudiendo ser entregados a cualquier detallista, garantiza un tasa máxima de reciclaje y, por tanto, una protección sensible del medio ambiente. Por otro lado, el sistema de recuperación de envases no autorizados no afecta más que a cantidades reducidas de productos en relación a la cantidad de bebidas consumidas en el país, dado el efecto restrictivo que sobre los productores no daneses ya tiene esta exigencia. Por lo tanto, puesto que la

⁶⁵STJCE 20.IX.1988, Comisión c/ Dinamarca, as.302/86, Rec.1988:4607, p.4619.

obligación de recuperación ya limita por si misma el volumen de envases no autorizados que puedan ser abandonados en el medio, una limitación de la cantidad de estos productos resulta desproporcionada. Conluye, así, el Tribunal que "en limitant, par arrêté N°95, du 16 mars, 1984, à 3000 hl, par producteur et par an, la quantité de bière et de boissons rafraîchissantes qui peut être commercialisée dans des emballages non agréés, en ce qui concerne les importations de ces produits en provenance d'autres Etats membres, le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE"⁶⁶.

II.- LA APLICACION DE LAS DIRECTIVAS RELATIVAS A LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS Y LAS CAUSAS DE SU INCUMPLIMIENTO.

Las instituciones comunitarias no disponen, en principio, de instrumentos propios de gestión, por lo que la ejecución de las medidas relativas al tratamiento y eliminación de los residuos peligrosos corresponde a los Estados miembros. Por otro lado, puesto que el TCEE nada menciona respecto a la designación de los órganos de cada Estado miembro encargados de la ejecución del derecho comunitario, tal determinación queda reservada al orden jurídico interno de los mismos. Tal y como señaló el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los asuntos conjuntos 51 a 54/71, "Lorsque des dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiées par les Etats à des organes internes déterminés, relève

⁶⁶STJCE 20.IX.1988, Comisión c/ Dinamarca, as.302/86, Rec.1988:4607, cdos.20, 21, 22.

uniquement du système constitutionnel de chaque Etat"⁶⁷.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, el alto grado de complejidad que confiere a las tareas de ejecución el carácter descentralizado de algunos de los Estados miembros⁶⁸. Incluso en los tradicionalmente centralistas, las autoridades competentes a las que se confía, total o parcialmente, la ejecución de las directivas relativas a la protección del medio ambiente son por lo general, organismos regionales o provinciales, con lo que un amplio abanico de competencias relativas a la política medioambiental, que comprende desde la ordenación urbanística hasta la intervención de la Administración en las actividades potencialmente peligrosas, queda en manos de los entes territoriales. Al respecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido confirmando, en diversas sentencias, el principio de la responsabilidad del Estado

⁶⁷STJCE 15.XII.1971, International Fruit Company, as.conj.51-61/71, Rec.1971:1107, cdo.4.

⁶⁸Existe amplia literatura relativa a la ejecución del derecho comunitario por parte de los órganos sub-estatales. Entre la doctrina española, puede verse, entre otros, Casanovas de la Rosa, O., "Las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea", El derecho de la Comunidad Europea, UIMP, 1982, pp.77-91; Garzón, G.-Albiol, G.-Piñol, J.L., "L'execució del dret comunitari europeu a Espanya i les competències de les Comunitats Autònomes", L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestatales, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona 1986, pp.193-252; Iglesias Buigues, J.L., "Federalismo y soberanía en la historia de la construcción de la Europa comunitaria", RJE, N°3/1976:657; Mangas Martín, A., Derecho comunitario y derecho español, Tecnos, Madrid 1987; -, "La ejecución del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas: La jurisprudencia del tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", Seminario sobre Comunidades Autónomas-Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales, Valladolid, 16-18 enero 1991, dact.; Muñoz Machado, S., "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", Tratado de derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el derecho español, Civitas, Madrid 1986, vol.I, pp.571-628; -, El estado, el derecho interno y la Comunidad Europea, Civitas, Madrid 1986; Pérez González, M.-Pueyo Losa, J., "Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional", VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santiago de Compostela 1982; -, "La acción exterior del estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria", Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986, pp.257-362; Remiro Brotons, A., "La acción exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", Estudios sobre la Constitución española de 1978, Zaragoza 1979, pp.353-377; -, La acción exterior del Estado, Tecnos, Madrid 1984; Rodríguez Iglesias, G.C., "Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea", Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1984, pp.191-240.

miembro por las infracciones atribuibles a sus órganos⁶⁹.

Particularmente importante, por su contenido y por la materia a la que hace referencia, es la sentencia de 2 de febrero 1982, originada por la falta de transposición por parte de Bélgica, entre otras, de las directivas 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos y 76/403/CEE, relativa a la eliminación de los PCBs, debido al proceso de reforma institucional sufrido por el país y la consiguiente transferencia de competencias a las regiones. En esta ocasión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declara de forma inequívoca que un Estado miembro no puede válidamente invocar disposiciones, prácticas, o situaciones de su orden jurídico interno para justificar la falta de respeto de las obligaciones impuestas por las directivas comunitarias⁷⁰.

Las autoridades competentes que, de acuerdo con su organización constitucional, designen los Estados miembros para la ejecución de las directivas que ahora nos ocupan, tienen como tarea principal planificar, organizar, autorizar y supervisar, en una zona determinada, las operaciones de eliminación de los residuos y de los residuos peligrosos⁷¹. En particular, son responsables del establecimiento y actualización de planes de gestión de los residuos y los residuos tóxicos y peligrosos; de la autorización preceptiva de todo establecimiento o empresa que se dedique al tratamiento, almacenamiento o eliminación de los residuos, los residuos peligrosos, los aceites usados y los policlorobifenilos / policloroterfenilos, y de forma discrecional, la autorización de las instalaciones de producción de estos residuos que realicen por sí mismos su tratamiento o

⁶⁹STJCE 21.VI.1979, *Atalanta Amsterdam*, as.240/78, Rec.1979:2137, cdo.18, 22.

⁷⁰STJCE 2.II.1982, *Comisión c/Bélgica*, as.69/81, Rec.1982:167, cdo.5, y STJCE 2.II.1982, *Comisión c/Bélgica*, as.71/81, Rec.1982:175, cdo.5.

⁷¹art.5 de la directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, art.6 de la directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la anterior, y art. 6 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

eliminación y de las empresas de transporte⁷². Asimismo, se encargan del control periódico, supervisión y vigilancia de dichas instalaciones o establecimientos. En el supuesto en que las empresas de recogida o transporte no sean sometidas a la obligación de obtención de la autorización previa, las autoridades competentes deberían llevar un registro en el que éstas quedaran inscritas. Por pasiva, deben recibir, cuando ello sea necesario, copia de los documentos justificativos de la realización de las operaciones de gestión, además de las indicaciones que figuran en los registros que tales empresas están obligadas a elaborar y toda aquella información suplementaria que dichas autoridades competentes soliciten.

Para proceder al análisis de la aplicación efectiva de las directivas comunitarias relativas a la gestión de los residuos peligrosos, ha parecido conveniente orientar este estudio desde la práctica de los Estados miembros y examinar los tres aspectos siguientes: En primer lugar, las razones que han alegado los Estados miembros para justificar la no transposición de las directivas comunitarias en los plazos fijados en las mismas. Seguidamente, se tratan los diferentes aspectos relativos a su transposición incompleta; y, por último, se examina la posibilidad de que determinadas disposiciones de directivas relativas a la gestión de los residuos fueran susceptibles de producir un efecto directo del que pudieran prevalerse los ciudadanos comunitarios. Todas estas cuestiones se examinan a partir de la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entendiéndose que es a propósito de la constatación de los incumplimientos de los Estados miembros que dicha institución ha ido señalando las diversas obligaciones que conciernen a los Estados miembros en el cumplimiento del derecho comunitario.

⁷²Esta posibilidad se contempla de forma específica en el art. 5 de la propuesta de directiva relativa a los residuos peligrosos, presentada por la Comisión ante el Consejo el 16/8/88. COM(88)391 final, DOCE N° C295/8, de 19.XI.1988.

1.- No transposición de las disposiciones de las directivas comunitarias relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

A) Procedimientos de infracción iniciados por la Comisión por la no transposición de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

Cabe decir, en primer lugar, que, aún cuando la Comisión posee un amplio poder discrecional respecto al inicio y a las diferentes fases del procedimiento de infracción previsto en el artículo 169 TCEE⁷³, el objeto del recurso interpuesto viene determinado por el dictámen de esta institución, con lo que posteriores modificaciones de las disposiciones nacionales en la materia en cuestión no alteran este incumplimiento en relación a la transposición de la directiva. Es por ello que, de acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuando un Estado miembro no comunica a la Comisión, en el plazo fijado⁷⁴, las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva de la directiva, se presupone que no realiza su transposición⁷⁵, faltando, así, a las obligaciones impuestas por el TCEE⁷⁶.

Al respecto, son interesantes las observaciones de la Comisión en su memoria de réplica en los asuntos 96/81 y 97/81, en las que después de dividir

⁷³STJCE 14.XII.1971, Comisión c/ Francia, as.7/71, Rec.1971:1003. El procedimiento comporta "En raison de la nature et de son but, le pouvoir pour la Commission d'apprécier les moyens et les délais les plus appropriés en vue de mettre fin aux manquements éventuels..".

⁷⁴En las directivas que ahora nos ocupan, este plazo varía de los 2 meses previstos en la directiva 84/469/CEE, relativa a los movimientos transfronterizos de residuos tóxicos y peligrosos, hasta los tres años contemplados en la directiva 87/101/CEE, por la que se modifica la directiva 75/439/CEE, sobre la gestión de los aceites usados, siendo el término más habitual el de dos años.

⁷⁵Ayral,M., "La transposition des directives dans les droits nationaux", ob.cit., p.417.

⁷⁶STJCE 13.X.1981, Comisión c/ Italia, as.252/80, Rec.1981:2373, cdo.4; STJCE 17.II.1981, Comisión c/ Italia, as.133/80, Rec.1981:457, cdo.7; STJCE 17.II.1981, Comisión c/ Italia, as.171/80, Rec.1981:467, cdo.4.

el procedimiento de control de aplicación en dos fases, a saber, verificar que el Estado miembro la ha informado de las medidas de transposición y si éstas han entrado en vigor en el plazo establecido, y examinar la adecuación de dichas medidas con las disposiciones de la directiva, sostiene la existencia de esta presunción de inejecución por la ausencia de información relativa a todas las medidas de transposición. El Tribunal de Justicia, si bien no sigue estrictamente el parecer de la Comisión y considera que ésta debe aportar los elementos necesarios para que el Tribunal pueda pronunciarse sobre la existencia del incumplimiento, si que ha señalado la particular importancia de esta obligación de información a la Comisión, que debe "indiquer sans ambiguïté quelles sont les mesures législatives, réglementaires et administratives au moyen desquelles l'Etat membre considère avoir rempli les différentes obligations que lui impose la directive. En l'absence d'une telle information, la Commission n'est pas en mesure de vérifier si l'Etat membre a réellement et complètement mis en application la directive. Le manquement d'un Etat membre à cette obligation, que ce soit par une absence totale d'information ou par une information insuffisamment claire et précise, peut justifier, à lui seul, l'ouverture de la procédure de l'article 169 du traité CEE visant à la constatation de ce manquement"⁷⁷.

Siguiendo este criterio, la Comisión ha iniciado, entre 1978 y 1989, un total de 32 procedimientos de infracción contra los Estados miembros por la no transposición de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos, tres de ellos relativos a la directiva 75/439/CEE⁷⁸, tres relativos a la directiva 74/442/CEE⁷⁹, tres relativos a la directiva 76/403/CEE⁸⁰, tres relativos a la

⁷⁷STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, as.96/81 y 97/81, Rec.1982:1791, cdos.5, 6, 8.

⁷⁸Bélgica (2), Grecia.

⁷⁹Bélgica (2), Grecia.

directiva 78/319/CEE⁸¹, y veintidos relativos a las directivas 84/631/CEE, 85/469/CEE, y 86/279/CEE⁸². De éstos procedimientos, trece han concluido con el envío de la carta de emplazamiento y la notificación de las medidas de transposición por parte de los Estados miembros⁸³, y ocho lo han hecho después del dictamen motivado⁸⁴.

Como primera fase del control de la aplicación del derecho comunitario, se examinan seguidamente las diferentes cuestiones planteadas por la Comisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación a la obligación de los Estados miembros de comunicarle las medidas internas adoptadas para la transposición en su debido tiempo de las disposiciones de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

B) La obligación de comunicar las medidas nacionales de transposición.

Varias son las razones que con frecuencia han dificultado la notificación en su debido tiempo de las medidas de transposición de las disposiciones comunitarias en los ordenamientos internos. Tales razones, alegadas por los Estados miembros, han sido detenidamente examinadas por el Tribunal de Justicia

⁸⁰Bélgica (2), Grecia.

⁸¹Grecia, Bélgica y España.

⁸²Grecia (3), RFA (3), Bélgica (2), Francia (2), Reino Unido (2), Italia (2), Luxemburgo (2), Países Bajos (2), Dinamarca, España y Portugal.

⁸³Se trataba de procedimientos de infracción, relativos a a las directivas 84/631/CEE, 85/469/CEE y 86/279/CEE, iniciados contra la RFA (3), Grecia (3), Italia (2), los Países Bajos (2), Reino Unido (2) y Dinamarca (1).

⁸⁴Se trataba de procedimientos de infracción, relativos a a la aplicación de las directivas 75/442/CEE, 76/403/CEE, 84/631/CEE y 85/469/CEE, iniciados contra Grecia (2), Bélgica (2), Reino Unido (1), Luxemburgo (1), Francia (1), y España (1).

de las Comunidades Europeas con ocasión de las demandas que ante el mismo ha planteado la Comisión para que se constatará el incumplimiento. Así, la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia ha afirmado la irrelevancia de las situaciones político-institucionales internas y la admisibilidad, por el contrario, de las causas de fuerza mayor como excepción temporal a la aplicación de las disposiciones de la directiva. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha señalado reiteradamente la obligación de los Estados miembros de poner en vigor las medidas necesarias para la transposición de las directivas en el término fijado por las mismas, así como la necesidad de adecuación de la normativa interna a la comunitaria en el plazo previsto.

a) Irrelevancia de las situaciones político institucionales de los Estados miembros.

En varios de los procedimientos de infracción por la no comunicación de las medidas nacionales, los Estados miembros, en particular Bélgica⁸⁵, Italia⁸⁶ y los Países Bajos⁸⁷, han opuesto a la Comisión circunstancias político-institucionales de orden interno como impedimento a la correcta transposición de las disposiciones de las directivas. Así, como ejemplo más relevante, Bélgica ha alegado en reiteradas ocasiones el proceso de reforma institucional iniciado en agosto de 1980 como causa inmediata de la no aplicación del derecho comunitario en el ámbito que ahora nos ocupa y los problemas que del mismo se derivan para

⁸⁵ Así, en relación al reparto de competencias en materia de gestión de residuos: STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as. 69/81 a 71/81, Rec.1982:163, 169, 175; STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3645; STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as.227 a 230/85, Rec.1988:1.

⁸⁶ En relación al reparto de las competencias en materia de protección de la fauna y la flora: STJCE 8.VII.1987, Comisión c/ Italia, as.262/85, Rec.1987:3073.

⁸⁷ En relación al reparto de competencias en materia de protección de la calidad de las aguas: STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, as.96/81, Rec.1982:1791.

la determinación de los órganos sub-estatales competentes⁸⁸. Cabe mencionar, sin embargo, el detalle de que, mientras en los asuntos 69/81 y 70/81, relativos a la no aplicación de las directivas 75/442/CEE y 75/439/CEE respectivamente, el Estado belga alude únicamente al proceso de reforma institucional, en el asunto 71/81, relativo a la inaplicación de la directiva 76/403/CEE, aún cuando se reconoce como único interlocutor válido en el plano internacional, atribuye claramente el incumplimiento a la sola inactividad de las regiones en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido claro respecto a este tipo de razonamientos. De acuerdo con su sentencia de 2 de febrero 1982 en los asuntos 68/81 a 73/81, tales circunstancias no excusan el incumplimiento por parte del Estado miembro. Es jurisprudencia constante del Tribunal⁸⁹ que "Un Etat membre ne saurait exiger des dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non respect des obligations résultant des directives communautaires"⁹⁰. Ello implica que, aún cuando los Estados miembros son libres de repartir las competencias entre sus órganos internos como juzguen más oportuno y nada impide el desarrollo de las directivas por medio de las disposiciones adoptadas por autoridades sub-estatales⁹¹, esto no los dispensa de la obligación de garantizar que dichas

⁸⁸STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as.69/81 a 71/81, Rec.1982:163, 169, 175; STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as. 227 a 230/85, Rec.1988:1.

⁸⁹STJCE 21.IX.1978, Comisión c/ Italia, as. 69/77, Rec.1978:1749, cdo.3 a 5; STJCE 11.IV.1978, Comisión c/ Italia, as.100/77, Rec.1978:879, cdo.21 y 22; STJCE 22.II.1979, Comisión c/ Italia, as.163/78, Rec.1979:771, cdo.5; STJCE 14.XII.1979, Comisión c/ Italia, as.93/79, Rec.1979:3837, cdo.4; STJCE 18.III.1980, Comisión c/ Italia, as.91/79, Rec.1980:1099, cdo.4; STJCE 18.III.1980, Comisión c/ Italia, as.92/79, Rec.1980:1115, cdo.9; STJCE 6.V.1980, Comisión c/ Bélgica, as.102/79, Rec.1980:1473, cdo.15.

⁹⁰STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as.69/81, Rec.1982:163, cdo.5.

⁹¹STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, as.96/81, Rec.1982:1791, cdo.12.

directivas son transpuestas fielmente en el derecho interno⁹². Asimismo, los Estados miembros tampoco pueden, a través de la adopción o el mantenimiento de medidas de orden interno, impedir la aplicación plena y uniforme de las disposiciones de derecho comunitario⁹³. Tal obligación se extendería, de acuerdo con las conclusiones del Abogado General Mancini en los asuntos 227 a 230/85, a la abstención de introducir en el orden jurídico interno de los Estados miembros, medidas que puedan obstaculizar la consecución de los objetivos previstos por la directiva, como sería el caso de la ley belga de reforma institucional⁹⁴.

b) Admisibilidad de las causas de fuerza mayor como excepción temporal a la aplicación de la directiva.

Aún cuando el Tribunal rechaza la alegación de determinadas circunstancias de orden interno, se admite, no obstante, la suspensión de la aplicación de las disposiciones de la directiva en aquellos supuestos en que concurra una causa calificada como de fuerza mayor⁹⁵ dentro de los límites previstos por el artículo 13 de la directiva 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos⁹⁶, así como las sucesivas propuestas de la Comisión para

⁹²STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as.227 a 230/85, Rec.1988:1, cdo.9 y 11.

⁹³STJCE 10.I.1985, Sarl "Au blé vert", as.229/83, Rec.1985:1, cdo.14.

⁹⁴STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as.227 a 330/85, Rec.1988:1, p.6 y 7.

95

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia de 5.II.1987, Denkavit, as.145/85, Rec.1987:565, cdo.11, ha definido la noción de fuerza mayor como aquellas "circonstances étrangères à celui qui l'invoque, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées".

⁹⁶"En caso de urgencia o de peligro grave, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias incluyendo, en su caso, excepciones temporales a la presente directiva, a fin de que los residuos tóxicos y peligrosos no constituyan una amenaza para la población o para el medio ambiente.

su modificación⁹⁷. Los requisitos que deben confluir para que los Estados miembros puedan proceder a tal suspensión vienen dados por el propio artículo y serían los siguientes:

a) Se exige, en primer lugar, y compete a los Estados miembros su consideración como tal, una situación de hecho que constituya una amenaza real, comporte un peligro grave para la población o el medio ambiente y requiera una actuación de urgencia por parte de las autoridades competentes. De la redacción de este artículo podría deducirse que comprende tanto las catástrofes naturales⁹⁸ como los eventos de origen humano⁹⁹ y, dentro de éstos últimos, los producidos de forma accidental o fortuita y los relacionados con el desarrollo normal de ciertas actividades industriales.

b) La suspensión de determinadas disposiciones de la directiva debe tener como objetivo la salvaguarda de la población y del medio ambiente. Ello supone que la situación en sí misma implica unos efectos potencialmente graves para las personas y/o sus patrimonios, o puede causar una contaminación importante del

Los Estados miembros informarán a la Comisión de las mencionadas excepciones".

⁹⁷Así el artículo 11 de la primera propuesta de la Comisión COM(88)391 final (DOCE N°C295/18, de 19.XI.1988), y el artículo 7 de la última (doc.COM (interno) 4196/91 [ire/hh/fa], de 22.I.1991).

⁹⁸En este sentido, ver la Resolución del Consejo de 16 de octubre 1989, relativa a las orientaciones en materia de riesgos técnicos y naturales, DOCE N°C273/1, de 26.X.1989.

⁹⁹Evidentemente, esta excepción guarda estrecha relación, en lo que se refiere a situaciones imprevistas originados con la actividad humana y en los que intervengan sustancias peligrosas, con la regulación comunitaria relativa a los accidentes mayores y, en particular, las directivas 82/501/CEE, de 24 de junio 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, DOCE N°L230/1, de 5.VIII.1982; directiva 87/387/CEE, de 19 de marzo 1987, por la que se modifica la directiva del Consejo de 24 de junio 1982, DOCE N°L85/36, de 28.III.1987;directiva 88/610/CEE, de 24 de noviembre 1988, por la que se modifica la directiva 82/501/CEE relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, DOCE N°L336/14, de 7.XII.1988. Sobre la aplicación de estas directivas, puede verse el informe de la Comisión "Rapport sur l'application dans les Etats membres de la directive 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles", COM(88)261, final, de 18.V.1988.

suelo, el agua o el aire. Aún cuando nada se dice sobre el carácter inmediato o diferido de tales efectos, tratándose de una situación que requiere una actuación de urgencia, parecería más adecuado inclinarse por la idea de la inmediatez, por cuanto quedaría excluido el recurso a este tipo de medida en aquellas situaciones cuyos efectos no se manifesten más que a largo plazo.

c) De todas las medidas necesarias que deben adoptar los Estados miembros para hacer frente a una situación de este tipo, la suspensión de la aplicación de las disposiciones de la directiva reviste un carácter excepcional, y como tal su duración está estrictamente limitada en el plano temporal al período de tiempo en que resulte necesaria para garantizar la protección de las personas y del medio ambiente, debiendo ser de inmediato notificada a la Comisión.

c) Entrada en vigor de las medidas internas de transposición dentro del plazo fijado por la directiva.

En algunas de las ocasiones en que el Tribunal de Justicia ha sido llamado a constatar la falta de transposición en el derecho interno de las disposiciones de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos, los Estados miembros se han limitado a anunciar la próxima adopción de las medidas internas de desarrollo. Este ha sido la práctica habitual del Estado de Bélgica, que en los diversos procedimientos de infracción iniciados por la Comisión ha alegado tanto el establecimiento de calendarios de ejecución del derecho comunitario¹⁰⁰, como la inmediata adopción de proyectos de ley y de decretos relativos a la eliminación de los PCBs¹⁰¹, la gestión de los residuos¹⁰² y la eliminación de los residuos

¹⁰⁰STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as.68/81 a 71/81, Rec.1982: 153, 163, 169 y 175.

¹⁰¹STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as.71/81, Rec.1982:175.

¹⁰²STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as.227 a 230/85, Rec.1988:1.

peligrosos¹⁰³.

El Tribunal de Justicia, sin embargo, entiende que el simple anuncio de la próxima adopción de reglamentación nacional o de la modificación de la misma, incluso cuando se acompaña del texto del proyecto, no resuelve el procedimiento de infracción a los efectos de ser considerado como comunicación válida de las medidas nacionales de transposición¹⁰⁴.

d) Adecuación de la legislación nacional existente a las disposiciones de la directiva.

Por el contrario, la Comisión sí que considera como una comunicación válida que el Estado miembro manifieste la no necesidad de adopción de nuevas medidas nacionales por adecuarse ya la legislación existente a las disposiciones de la directiva¹⁰⁵. El Tribunal reconoce, por otro lado, que en ocasiones puede no ser necesario el recurso a un texto legal para transponer formal y textualmente todas y cada una de las disposiciones de las directivas, bastando que el contexto jurídico general permita asegurar la aplicación clara y precisa de las mismas¹⁰⁶. Corresponde entonces a la Comisión verificar la conformidad real entre unas y otras y ver si el Estado miembro aplica las disposiciones de la directiva satisfactoriamente, con lo que se estaría entrando, de acuerdo con la Comisión,

¹⁰³STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85; Rec.1986:3645.

¹⁰⁴STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, as.96/81, Rec.1982:1791, cdo.7,8,y 14.

¹⁰⁵Si bien en los supuestos estudiados la Comisión no ha admitido como válido este argumento, al considerar que las disposiciones nacionales no transponían de forma completa las disposiciones de la directiva o por referirse únicamente a una parte del territorio nacional, ver por ejemplo STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, as. 96/81, Rec.1982:1791; STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3645; STJCE 17.VI.1987, Comisión c/ Bélgica, as.1/86, Rec.1987:2797.

¹⁰⁶STJCE 23.V.1985, Comisión c/ República Federal de Alemania, as.29/84, Rec.1985:1661.

en una segunda fase del control de aplicación¹⁰⁷.

En este sentido se ha pronunciado asimismo el Tribunal de Justicia¹⁰⁸, bien que precisando los dos aspectos siguientes. Por un lado, aún cuando la legislación interna fuera compatible con las disposiciones de derecho comunitario, ésta debería completarse en lo necesario para garantizar de forma terminante la realización de los objetivos de la directiva¹⁰⁹. Por el otro, tampoco cabe alegar el alto grado de detallismo de las disposiciones de la directiva y su posible aplicabilidad directa para excusar la no adopción en tiempo útil de las medidas de transposición necesarias¹¹⁰.

2.- Transposición incompleta de las disposiciones de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

A) Procedimientos de infracción iniciados por la Comisión por la transposición incompleta de las disposiciones de las directivas relativas a los residuos peligrosos.

Es evidente que el reiterado incumplimiento por parte de los Estados miembros de la obligación de informar a la Comisión de las medidas de derecho interno adoptadas, convierte en harto difícil la realización de esta segunda fase de la tarea de control de aplicación. El examen pormenorizado de cada una de

¹⁰⁷STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, 96/81, Rec.1982:1791, p.1798-1799.

¹⁰⁸STJCE 23.V.1985, Comisión c/República Federal de Alemania, as.29/85, Rec.1985:1661, cdo.22 y 23.

¹⁰⁹STJCE 14.VII.1977, Comisión c/ Italia, as.123/76, Rec.1979:1449, cdo.6 y 10.

¹¹⁰STJCE 6.V.1980, Comisión c/ Bélgica, as.102/79, Rec.1980:1473, cdo.12.

las disposiciones nacionales de transposición y la verificación de su conformidad con las disposiciones de las directivas, tarea ya de por sí complicada por la poca colaboración de los Estados miembros, deviene casi imposible cuando de lo que se trata es de garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones de las directivas en materia de protección del medio ambiente.

Los medios con que cuenta la Comisión resultan insuficientes para controlar la forma en que los Estados miembros ejecutan las distintas obligaciones materiales que les impone el derecho comunitario y, frecuentemente, el resultado perseguido por la directiva no es alcanzado en el plazo previsto, con lo que se frustra, de este modo, el objetivo de la armonización de las medidas nacionales en este ámbito.

Con objeto de paliar estas deficiencias, uno de los instrumentos esenciales¹¹¹ de los que actualmente se sirve la Comisión para iniciar los procedimientos de infracción es el de las denuncias presentadas por ciudadanos de los Estados miembros, agrupaciones de defensa del medio ambiente, parlamentarios nacionales, euro-parlamentarios, partidos políticos, etc. La importancia creciente que ha ido adquiriendo este mecanismo se pone de manifiesto en el hecho de que muchos de los procedimientos entablados contra los Estados miembros, al menos desde 1985, por la no conformidad de las disposiciones internas con la directivas o por su aplicación incorrecta¹¹², lo han

¹¹¹A parte, claro está, del importante papel que también tienen los recursos prejudiciales remitidos por las jurisdicciones internas de los Estados miembros como forma de controlar la adecuación de las normas internas adoptadas en aplicación de las disposiciones de las directivas. Ver STJCE 1.I.1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, as.51/76, Rec.1977:113 y STJCE 29.XI.1978, *Knud Delkvist*, as.21/78, Rec.1978:2327.

¹¹²Comparativamente, los casos en que la Comisión inicia su actuación de oficio son muchos menos, debido a la dificultad evidente de conocer con exactitud la forma en que los Estados miembros aplican realmente las disposiciones de las directivas. Ello no obstante, es relevante el aumento constante del número de actuaciones de oficio emprendidas por la Comisión en el ámbito de la protección del medio ambiente, habiéndose pasado de 2 en 1984 a la cifra de 60 en 1989.

sido a partir de las quejas remitidas por los particulares respecto a la negligente actuación de algunas administraciones nacionales¹¹³.

Este mecanismo ha probado largamente su eficacia en materia de protección del medio ambiente, habiendo pasado el número de quejas registradas por la Comisión de una media de nueve entre 1981-1984 hasta la cifra espectacular de cuatrocientas sesenta y cinco en 1989 (lo que supone un aumento en cinco años de un 5000%)¹¹⁴. Por sectores medioambientales, el primer lugar correspondería a la protección de la fauna y la flora, siguiéndole la protección de la calidad de las aguas, la gestión de los residuos y la elaboración de los estudios de impacto ambiental¹¹⁵. Desde el punto de vista geográfico, el mayor número de denuncias emanaba, hasta 1986, de los Estados de Reino Unido y Grecia. En 1987, España, reciente miembro de las Comunidades Europeas, alcanzó, con un registro de veintinueve quejas, el mismo nivel de denuncias que las presentadas por los nacionales ingleses en aquel año. Este número se superó con creces al año siguiente, en el que de un total de doscientas dieciseis quejas registradas por la Comisión, cincuenta y una de ellas denunciaban actuaciones diversas de la administración española. En 1989, el número de denuncias procedentes de España alcanzó la cifra de noventa y uno, sólo rebasada por el Reino Unido¹¹⁶.

¹¹³Kramer,L., "Du contrôle de l'application des directives communautaires en matière d'environnement", RMC N° 313/1988, pp.22-28, p.25,26.

¹¹⁴1981-1984: 8-10
1985: 37
1986: 165
1987: 150
1988: 216
1989: 465

¹¹⁵Kramer,L, "Du contrôle de l'application des directives communautaires en matière d'environnement", ob.cit., p.26 y Kramer,L.-Kromarek,P., "Le droit communautaire de l'environnement (mai 1988- décembre 1989)", RJE, N°1/1990, pp.81-105, p.85.

¹¹⁶Informes dela Comisión sobre la aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros 1989-1990.

Entre 1978-1989, han sido veintitres los procedimientos abiertos contra varios Estados miembros por la transposición incorrecta de las disposiciones comunitarias. De estos procedimientos, cuatro se referían a la directiva 75/442/CEE¹¹⁷, otros cuatro a la directiva 75/349/CEE¹¹⁸, siete más en relación a la directiva 78/319/CEE¹¹⁹, tres respecto a la directiva 76/403/CEE¹²⁰ y, por último, cinco relativos a tres de las directivas relativas al traslado transfronterizo de residuos peligrosos¹²¹. Ha bastado el dictamen motivado de la Comisión para que alguno de los Estados miembros inculcados procediera a adecuar su derecho interno a las disposiciones de estas directivas¹²². Trece de los expedientes abiertos por la transposición incorrecta de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos han llegado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con objeto de que éste constatará el incumplimiento de los Estados de Bélgica¹²³, Italia¹²⁴, Francia¹²⁵ y España¹²⁶, habiéndose pronunciado hasta el momento en dos

¹¹⁷Italia (2), RFA y Bélgica.

¹¹⁸RFA, Bélgica, Italia y Francia.

¹¹⁹Bélgica (3), RFA, España, Italia y Francia.

¹²⁰RFA, Bélgica e Italia.

¹²¹Irlanda (2), RFA, Bélgica y Portugal.

¹²²Así lo han hecho la RFA en relación a los procedimientos abiertos por la infracción de las directivas 75/442/CEE, 75/439/CEE, 76/403/CEE y 78/319/CEE, y Francia en relación al procedimiento abierto por infracción de la directiva 78/319/CEE.

¹²³As. 239/85, por infracción de la directiva 78/319/CEE; as. C-162/89, que recoge los expedientes relativos a la infracción de las directivas 75/442/CEE, 75/439/CEE, 76/403/CEE y 78/319/CEE; y as. C-2/90, relativo al incumplimiento de la directiva 78/319/CEE.

¹²⁴As. C-48/89, que recoge los expedientes abiertos por la infracción de las directivas 75/442/CEE, 76/403/CEE y 78/319/CEE; as. C-366/89, relativo al procedimiento iniciado por el incumplimiento de la directiva 75/439/CEE; y as. C-33/90, relativo al procedimiento de infracción iniciado por el incumplimiento de la directiva 78/319/CEE.

¹²⁵As. 173/83, relativo a la aplicación incorrecta de la directiva 75/439/CEE.

ocasiones contra Bélgica, una contra Italia y una contra Francia¹²⁷.

Seguidamente se examinan las razones que motivan la transposición parcial por parte de los Estados miembros de las disposiciones de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos así como las condiciones para una transposición adecuada de las mismas, todo ello a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al respecto.

B) La obligación de transposición de las disposiciones de las directivas comunitarias.

El examen por parte de la Comisión de las disposiciones nacionales de transposición y la verificación de su no conformidad con las disposiciones de las directivas, ha llevado a esta institución a entablar diversos procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De la jurisprudencia del mismo en torno a la obligación de los Estados miembros de transponer de forma correcta y completa las disposiciones de las directivas comunitarias, se deducen las diversas condiciones que deben reunirse para que ésta pueda considerarse satisfactoria. Así, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre la formalidad y obligatoriedad de los actos internos de adecuación y sobre la homogeneidad de las medidas adoptadas por las distintas instancias territoriales competentes en los Estados miembros. Asimismo, lo ha hecho respecto a la necesidad de transponer de forma completa todas y cada una de las disposiciones de la directiva y en cuanto a la aplicación de las mismas en la totalidad del territorio nacional.

¹²⁶As.C-21/90, que recoge los procedimientos abiertos contra España por la aplicación incorrecta, entre otras, de las directivas 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos y 84/491/CEE, relativa a los vertidos de HCH.

¹²⁷STJCE 7.II.1985, Comisión c/ Francia, as.173/83, Rec.1985:491; STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3645; STJCE 13.VI.1990, Comisión c/ Bélgica, as.C-162/89, Rec.1990:2391; STJCE 14.VI.1990, Comisión c/ Italia, as.C-48/89, Rec.1990:2425.

a) Formalidad y obligatoriedad del acto adoptado para la transposición de las directivas al derecho interno.

En materia de protección del medio ambiente, los Estados miembros manifiestan una tendencia creciente a recurrir a todo tipo de prácticas administrativas que en muchas ocasiones resultan insuficientes para la correcta transposición de las disposiciones de las directivas comunitarias. Así, por ejemplo, en el asunto 239/85, Bélgica alegó la oportunidad de la adopción de una circular, relativa a la obligación de registro de las empresas que producen, tratan o eliminan residuos peligrosos, en tanto no se modificara la legislación existente sobre este punto¹²⁸, mientras que Francia opuso a la pretensión de la Comisión en el asunto 173/83, otra circular de carácter interno referente a las exportaciones e importaciones de aceites usados, que preveía la posibilidad de que la autoridad competente revisara su contenido conforme a las constataciones realizadas por el servicio de aduanas¹²⁹.

El Tribunal de Justicia se ha manifestado en varias ocasiones respecto a la inadecuación de tales instrumentos para la transposición correcta de las disposiciones de las directivas comunitarias. Así, entiende que, para evitar cualquier ambigüedad o incertidumbre producida por la naturaleza de ese acto, y puesto que las medidas previstas en las directivas "(..) sont destinées à être traduites dans de dispositions internes ayant le même valeur juridique que celles qui s'appliquent dans les Etats membres(..)", los Estados miembros no pueden limitarse a responder a dichas obligaciones "au moyen d'une pratique de fait, voire d'une simple tolerance administrative"¹³⁰.

¹²⁸STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3645, p.3650.

¹²⁹STJCE 7.II.1985, Comisión c/ Francia, as.173/83, Rec.1985:491, p.496.

¹³⁰STJCE 6.V.1980, Comisión c/ Bélgica, as.102/79, Rec.1980:1473, cdo.10.

Sin entrar en el tema de si las normas que sustituyen o modifican disposiciones nacionales existentes deben tener la misma jerarquía que las anteriores, también en materia de protección del medio ambiente el Tribunal de Justicia ha afirmado que, aún cuando de este modo se realicen sus objetivos, "De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne peuvent pas être considérées comme une execution valable de l'obligation découlant de cette directive"¹³¹.

En términos similares se expresó en los asuntos 173/83 y 239/85, precisando, respecto al primero, que la circular francesa no constituía más que "une note interne destinée aux services compétents; elle n'est pas susceptible, comme cela ressort des éléments du dossier, d'être connue par les opérateurs économiques, ni de leur conférer des droits. Elle ne peut pas, par conséquent, se substituer aux textes réglementaires tels que le décret et les arrêtés en question"¹³² y señalando en el segundo, de acuerdo con las observaciones de la Comisión y el Abogado General Sr. Da Cruz Vilaça, la necesidad de que los Estados miembros den a las directivas "une execution qui correponde pleinement à l'exigence de sécurité juridique et traduise par conséquent les termes des directives dans de dispositions internes ayant un caractère contraignant"¹³³.

b) Homogeneidad de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales y las autoridades de los órganos sub-estatales.

Por otro lado, y como se ha dicho anteriormente, corresponde a los Estados miembros determinar las autoridades competentes para la transposición

¹³¹STJCE 25.V.1982, Comisión c/ Países Bajos, as.96/81, Rec.1982:1791, cdo.12.

¹³²STJCE 7.II.1985, Comisión c/ Francia, as.173/83, Rec.1985:491, cdo.10.

¹³³STJCE 2.II.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3645, cdo.7.

y la ejecución del derecho comunitario, admitiéndose, en cualquier caso, que puedan hacerlo los órganos sub-estatales.

Ello no es óbice, sin embargo, para que pueda exigirse a los mismos cierta coherencia de las disposiciones internas de transposición, en particular respecto al alcance de las obligaciones comunitarias. En este sentido, si bien las autoridades regionales disponen, en el ámbito de sus competencias, de un cierto poder de apreciación discrecional en la aplicación de las medidas de desarrollo de la directiva, el Tribunal de Justicia ha recordado la exigencia de homogeneidad del dispositivo legislativo que transpone la directiva y la necesidad de que éste tenga un carácter vinculante¹³⁴.

De este modo, puede ocurrir que, mientras que en otras ocasiones se dé realmente una falta de actuación de los órganos sub-estatales¹³⁵, en algunos casos el órgano en cuestión se limite a actuar aplicando el derecho estatal que desarrolla la directiva. En este supuesto la autoridad regional estaría ejecutando una reglamentación estatal contraria a las disposiciones del derecho comunitario, faltando así, a su obligación de dejarla inaplicada.

Es relevante aquí la sentencia pronunciada en el asunto 262/85, en el que el Tribunal de Justicia, siguiendo la argumentación presentada por la Comisión, condenó a Italia por la transposición incorrecta de las disposiciones de la directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, al entender que el artículo 18 de la ley italiana de 27/12/77 otorgaba a las regiones la facultad de reglamentar los períodos, los medios y los métodos de caza sin necesidad de tomar en consideración los artículos 7 y 8 de la directiva, relativos a las especies

¹³⁴STJCE 14.X.1987, Comisión c/ República Federal de Alemania, as.208/85, Rec. 1987:4045 cdo.30.

¹³⁵STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3661; STJCE 17.VI.1987, Comisión c/ Bélgica, as. 1/86, Rec.1987:2797.

objeto de captura y a la obligación de los Estados miembros de prohibir el recurso a métodos de caza no selectivos o susceptibles de originar la desaparición de determinadas especies. El Tribunal declaró que una actuación de las regiones en este sentido no puede constituir derogación alguna de las disposiciones de la directiva, ya que el artículo en cuestión no transpone de forma completa e inequívoca los elementos esenciales previstos en el artículo 9 de la misma¹³⁶.

c) Transposición de todas las obligaciones materiales contenidas en las directivas.

Además de exigirse la realización de todos y cada uno de los objetivos perseguidos por la directiva¹³⁷, la correcta aplicación del derecho comunitario requiere de los Estados miembros una transposición precisa y completa para garantizar que dichos objetivos son realizados fehacientemente.

En relación a la aplicación de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos, la Comisión ha iniciado varios procedimientos de infracción al entender que los Estados miembros sólo transponían de forma parcial las disposiciones comunitarias en ese ámbito, siendo el caso del Estado belga el más relevante. Así, en los asuntos 69/81 a 71/89, aún reconociendo no haber adoptado todas las medidas necesarias para la correcta transposición de las directivas, Bélgica alegó su ejecución parcial a través de dos leyes de 1971 y 1974, dos decretos de aplicación de 1975 y 1976 y el Reglamento General para la Protección en el Trabajo de 1946. Sin embargo, la Comisión consideró, y así

¹³⁶STJCE 8.VII.1987, Comisión c/ Italia, as.262/85, Rec.1987:3073, cdo.37 y 39.

¹³⁷STJCE 7.II.1985, Assotiation de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées, as.240/83, Rec.1985:521; STJCE 12.V.1987, Oscar Traen, as.372 a 374/85, Rec,1987:2141; STJCE 14.X.1987, Comisión c/ Dinamarca, as.278/85, Rec.1987:4069; STJCE 20.IX.1988, Comisión c/ Dinamarca, as.302/86, Rec.1988:4607.

lo hizo también el Tribunal de Justicia, que la reglamentación belga en vigor no se adecuaba completamente a las disposiciones comunitarias, al obviar la prohibición específica de vertido o deposición incontrolada de los aceites usados y no haber desarrollado las medidas necesarias para la instauración de un régimen efectivo de eliminación de los residuos y regeneración de los PCBs¹³⁸.

Asimismo, el Tribunal ha confirmado, en su sentencia de 2 de diciembre 1986, la insuficiencia de la legislación belga en cuanto a las obligaciones contenidas en el artículo 14 de la directiva 78/319/, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos. En concreto, se condenó a este Estado porque el contenido de la declaración anual o mensual que debían presentar los productores y gestores ante las autoridades competentes de acuerdo con la reglamentación nacional, no comprendía toda la información requerida por el artículo 14 de la directiva, además de que la exigencia de identificación de los residuos tóxicos y la determinación del lugar exacto en el que se realizaba su eliminación no quedaban garantizadas por el hecho, alegado por Bélgica, de ser parte contratante de los convenios sobre transporte internacional de mercancías por carretera (ADR) y por ferrocarril (CIM)¹³⁹.

Posteriormente, se ha condenado de nuevo a Bélgica por la no ejecución de las sentencias de 2 de febrero 1982, al seguir aplicando de forma parcial las directivas 76/403/CEE, 75/439/CEE y 75/442/CEE¹⁴⁰, y no haber enviado a la Comisión los informes previstos en las directivas 75/439/CEE (art.18), 75/442/CEE (art.12), 76/403/CEE (art.10) y 78/319/CEE (art.16), respecto a las

¹³⁸STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica, as. 69/81 a 71/81, Rec.1982: 163, 169 y 175, cdo.3.

¹³⁹STJCE 2.XII.1986, Comisión c/ Bélgica, as.239/85, Rec.1986:3645, p.3648 y 3649.

¹⁴⁰STJCE 14.I.1988, Comisión c/ Bélgica, as.227 a 230/81, Rec.1988:1.

regiones de de Flandes y Bruselas¹⁴¹.

En general, en materia de protección del medio ambiente son varias las sentencias que recuerdan esta obligación de los Estados miembros de transponer de forma completa y precisa las disposiciones de las directivas comunitarias¹⁴². Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha indicado que las prohibiciones que contienen las directivas en este ámbito deben ser expresamente recogidas en las legislaciones internas¹⁴³; asimismo, ha insistido sobre la precisión que debe caracterizar la transposición de las disposiciones de las directivas que establecen regimenes de autorización de vertido¹⁴⁴. En cuanto a la posibilidad de excepciones a las disposiciones de la directiva, éstas quedan estrictamente limitadas a los supuestos y modalidades previstos por el texto comunitario, no cabiendo en ningún modo, interpretaciones extensivas por parte de los Estados miembros¹⁴⁵, ni derogaciones autónomas al regimen general previsto en la directiva, no contempladas expresamente en la misma¹⁴⁶.

¹⁴¹STJCE 13.VI.1990, Comisión c/ Bélgica, as.C-162/89, Rec.1990:2391.

¹⁴²Sobre la aplicación de cada una de las disposiciones de las directivas 75/442/CEE, 75/439/CEE, 76/403/CEE y 78/319/CEE en los Estados miembros (no se incluyen España y Portugal), puede verse el informe elaborado por la Comisión en 1989, SEC(89)1455 final, de 27.IX.1989.

¹⁴³STJCE 27.IV.1988, Comisión c/ Francia, as.252/85, Rec.1988:2243, cdo.19.

¹⁴⁴STJCE 17.IX.1987, Comisión c/ Países Bajos, as.291/84, Rec.1987:3483.

¹⁴⁵STJCE 13.X.1987, Comisión c/ Países Bajos, as. 236/85, Rec.1987:3989, cdo.21 y 23; STJCE 8.VII.1987, Comisión c/ Bélgica, as.247/85, Rec,1987:3029, cdo.27 y 28.

¹⁴⁶STJCE 8.VII.1987, Comisión c/ Bélgica, as. 247/85, Rec.1987:3029, cdo.8.

d) Aplicación de las disposiciones de las directivas en todo el territorio de los Estados miembros.

La existencia de distintos sistemas de organización territorial en los Estados miembros implica que la aplicación íntegra del derecho comunitario se plantee en diferentes términos de acuerdo con el alcance de las competencias de reglamentación conferidas a los órganos sub-estatales. Ello no obstante, es bien conocida la indiferencia del derecho comunitario por la estructura política interna de los Estados miembros, al no afectarle la forma en que éstos procedan al reparto de poderes entre las instituciones nacionales en tanto que no comprometan con ello la obtención de determinados resultados queridos por las normas comunitarias¹⁴⁷.

Así, cabe señalar, por último, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado, de forma reiterada y sistemática, contra el Estado de Bélgica por la inejecución de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos en la región de Bruselas y, en algún caso, de Valonia, problema que en este Estado es particularmente grave al no prever la Constitución mecanismo alguno para que los órganos centrales puedan obligar o sustituir la inactividad de las regiones.

¹⁴⁷STJCE 2.II.1982, Comisión c/ Bélgica., as. 68/81 a 73/81, Rec.1982: 153, 163, 169, 175, 189, cdo.3.

3.- La cuestión del efecto directo de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos.

Ocurre con frecuencia que los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión no traducen sus efectos de forma inmediata en los ordenamientos internos de los Estados miembros transgresores. Ello no significa, no obstante, que los Estados miembros puedan ampararse, una vez transcurrido el plazo fijado para su entrada en vigor, en la no adopción de las medidas internas necesarias para excusar la plena ejecución de la directiva¹⁴⁸.

Así, si bien en virtud del artículo 189 TCEE, la directiva se dirige a los Estados miembros y para que produzca determinados efectos respecto a los particulares es necesario esperar a la actuación de los mismos, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha admitido la posibilidad de que determinadas disposiciones de directivas tengan efecto directo, previo el incumplimiento del Estado miembro. De acuerdo con esta jurisprudencia, la aplicabilidad directa que se predica de los reglamentos no impide que otras categorías de actos puedan producir un efecto análogo en determinadas circunstancias¹⁴⁹, en particular, cuando la naturaleza, la economía y los términos de la disposición sean susceptibles de producir un efecto directo entre el Estado miembro y sus nacionales¹⁵⁰. Así, cuando la Comunidad obliga a los Estados miembros a adoptar un determinado comportamiento, que tanto puede ser positivo como negativo, el hecho de que el particular pueda, bajo determinados supuestos (que haya transcurrido el plazo fijado por la directiva y que el Estado

¹⁴⁸STJCE 5.IV.1979, Tullio Ratti, as.148/78, Rec.1979:1629, cdo.22 y 23.

¹⁴⁹STJCE de 6.X.1970, Grad, as.9/70, Rec.1970:839, cdo.5.

¹⁵⁰Ibid., cdo.6 y STJCE de 4.XII.1974, Van Duyn, as.41/74, Rec.1974:1347, cdo.12.

miembro haya incumplido su obligación de transponer las disposiciones comunitarias)¹⁵¹, prevalerse de este efecto directo, impide que se debilite el carácter obligatorio que el artículo 189 TCEE otorga a las directivas.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha venido caracterizando, desde los años setenta, por el reconocimiento del efecto directo vertical de ciertas disposiciones de directivas¹⁵², siempre que no requieran la intervención legislativa del Estado y se trate de disposiciones completas y jurídicamente perfectas o que enuncien una prohibición clara e incondicional¹⁵³, habiendo desestimado, por el contrario, su eventual efecto horizontal¹⁵⁴.

En el ámbito que nos ocupa, ésta puede ser una situación bastante frecuente. Al lado de disposiciones como la adopción de medidas para favorecer la prevención y el reciclaje, el establecimiento de planes de gestión, el establecimiento del régimen de autorización, o la organización de un mecanismo

¹⁵¹STJCE de 29.XI.1978, Knud Delkvist, as.21/78, Rec.1978:2327, cdo.19 a 21; STJCE de 5.IV.1979, Tullio Ratti, as.148/78, Rec.1979:1629, cdo.19 a 21.

¹⁵²Jurisprudencia que se inicia en 1970 con la STJC 6.X.1970, Grad, As.9/70, Rec.1970:839 y STJC 17.XII.1970, SACE, as.33/70, Rec.1970:1224; y se confirma con la STJCE 4.XII.1974, Van Duyn, as.41/74, Rec.1974:1349, STJCE 5.IV.1979, Tullio Ratti, as.148/78, Rec.1979:1628, STJCE 7.VII.1981, Rewe Handelsgesellschaft, as.158/80, Rec.1980:1837, STJCE de 22.IX.1983, Auer, as.271/82, Rec.1983:2727, entre otras. La doctrina, sin embargo, manifiesta opiniones distintas respecto a la amplitud de este efecto directo, Pescatore, P., "The doctrine of direct effect: An infant disease of community law", ERL N°3/1983, pp.155-177, p.171; Timmermans, C. W. A., "Directives: Their effect within national legal systems", CMLR vol.16/1979, pp.533-555, p.554; Verhoeven, J., "La notion d'applicabilité directe du droit international", RBDI N°2/1980, pp.243-264, p.263.

¹⁵³STJCE 5.II.1963, van Gend & Loos, as.26/62, Rec.1963:5, cdo.10.

¹⁵⁴STJCE de 26.II.1986, Marshall, as.152/84, Rec.1986:737; STJCE 12.V.1987, Oscar Traen, as.372-374/85, Rec.1987:2141; STJCE de 11.VI.1987, Pretore de Salo c/X, as.14/86, Rec.1987:2545. Desde un punto de vista muy restrictivo, pues, parecería que "this limited effect of the directive may come into play only with a view to claiming rights of individuals vis-à-vis the State; there can no be question of a directive being invoked to impose obligations on individuals, or to have an incidence on mutual relations between individuals" Pescatore, P., "The doctrine of direct effect: An infant disease of community law", ob.cit. p.169.

de control y supervisión, que se dirigen claramente a los Estados miembros y exigen necesariamente el desarrollo de una normativa interna de adecuación, pueden darse múltiples supuestos en que se produce la contravención de una disposición comunitaria por una actuación negligente de la administración pública, que sería, en su caso, invocable ante los tribunales internos por su carácter claro, preciso e incondicional.

Así, por ejemplo, la autorización de determinadas actividades prohibidas por la directiva pero toleradas por la legislación interna de un Estado miembro, o la concesión de autorizaciones a instalaciones en las que no se utiliza la mejor tecnología disponible para la prevención y reducción de los residuos, en las que no se respeten las normas de emisión prescritas por las directivas pertinentes o en las que no se separen adecuadamente los residuos tóxicos de otras sustancias y materiales. Podrían también considerarse aquí aquellos casos en que la administración ha adoptado determinados actos sin respetar las formalidades sustanciales previstas en la norma comunitaria, en particular respecto a las directivas 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente¹⁵⁵ y 82/501/CEE, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales¹⁵⁶.

Al respecto se han pronunciado algunos tribunales nacionales que han considerado directamente aplicables determinadas disposiciones de varias directivas en otros sectores medioambientales, generalmente en el marco de la

¹⁵⁵DOCE N° L175/40, de 5.VII.1985. Respecto a la adopción de de actos de la administración contrarios a las disposiciones de esta directiva, se ha dado en España el caso reciente y controvertido de la autopista Castelldefels-Sitges, en el que el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya ha debido rectificar, en junio de 1991, una vez que la Comisión ya había abierto el expediente de infracción, su decisión de 25.VIII.1989 por la que se eximía al proyecto de la autopista del trámite de información pública.

¹⁵⁶DOCE N°L230/1, de 5.VIII.1982.

protección de la fauna y la flora¹⁵⁷.

Algunas de las cuestiones prejudiciales resueltas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación a las directivas 75/442/CEE y 78/319/CEE han tenido como objeto el examen del posible efecto directo de algunas de sus disposiciones. En todas ellas, el Tribunal de Justicia ha entendido que las directivas hasta ahora adoptadas en la materia no crean obligaciones o derechos que hayan de cumplimentar o que beneficien a los administrados, siendo la normativa nacional quien debe precisarlos.

En los asuntos conjuntos 372-374/85, el Tribunal de Primera Instancia de Brujas planteó una cuestión prejudicial sobre el posible efecto directo de los artículos 8 y 12 de la directiva 75/442/CEE, que disponen la obligación de

¹⁵⁷ Así, por ejemplo, la sentencia del Conseil d'Etat belga de 12.II.1988, en relación al artículo 9 de la directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres (DOCE N° L103/1, de 25.IV.1979) [Arrêt ASBL Ligue belge pour la protection des oiseaux, N°29.327, 12 février 1988, citado en Jadot, B., "L'effet direct des directives européennes en matière de protection de l'environnement", Droit de l'environnement. Developpements récents, vol.III, Story-Scientia, Bruxelles 1989, pp.247-261, p.252] y la sentencia de 9 de diciembre 1988 [Arrête N°31.573, de 9.XII.1988, citado en Jadot, B., "L'effet direct des directives européennes en matière d'environnement en Belgique", Direct effect of environmental directives and the internal market, Final Report with appendices, 1989]; Asimismo, el Tribunal de distrito de La Haya concedió, ante la incorrecta transposición de la directiva 79/409/CEE por parte del Estado, un cierto efecto directo a su artículo 5 [District Court The Hague (sixth chamber), decisión of 8 June 1984, N°82/1756, published in Tijdschrift voor Milieu en Recht 1985, p.120-124], en otra ocasión, el Consejo de Estado holandés se pronunció, en relación a la misma directiva, respecto al efecto directo de los artículo 7.2 y 9.1 [Council of State, judicial Branch, decision of 6 March 1986, N°A-10511, published in Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1987, p.16-19]. En relación al posible efecto directo del artículo 1.1 de la directiva 78/176/CEE, sobre los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (DOCE N° L54/119, de 25.II.1978), se han pronunciado los tribunales holandeses, siempre en sentido negativo, en sendas sentencias [Council of State, Chairman Public Disputes Branch, decision of 30 May 1984, N°G05.84.0064B, published in Tijdschrift voor Milieu en Recht 1985:178-181; y Crown Decision, decision of 13 May 1985, N°26, published in Tijdschrift voor Milieu en Recht 1986:90-94], citados en Jans, J.H., "Direct effect of european environmental directives in the Netherlands" Direct effect of environmental directives and internal market, ob.cit., p.2, 4 y 5. Ver asimismo la sentencia del Tribunal Administratif de Paris, de 24.VI.1981, en la que la parte demandada alegaba la ilegalidad del decreto de 21.XI.1979 que establece el regimen de gestión de los aceites usados, por la presunta violación de la directiva 75/439/CEE, relativa a los aceites usados. Tribunal Administratif de Paris, 24 juin 1981, S.A.R.L. "Recyclage des produits chimiques et huileux", Code Permanent Environnement et Nuisances, Feuillet 69 (15 janvier 1988), p.2353.

obtener la autorización previa y de suministrar a las autoridades competentes información relativa a la gestión de los residuos. El Tribunal de Justicia, remitiéndose al asunto Marshall¹⁵⁸, consideró que dichas disposiciones no crean obligaciones directamente a cargo de las empresas de eliminación de residuos. Entendió además que las disposiciones que contienen los artículos 8 y 12 de la directiva no son, desde el punto de vista de su contenido suficientemente precisos e incondicionales y requieren, por el contrario, la adopción de disposiciones de desarrollo por parte de los Estados miembros¹⁵⁹.

Esta postura se confirma en la sentencia de 11 de junio de 1987, en la que, en el marco de un procedimiento penal iniciado a partir de una reclamación presentada por una asociación de pescadores italianos contra las empresas gestoras de las presas del río Chiese, el Pretore de Salo solicitó del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que se pronunciara sobre el efecto directo de la directiva 78/659/CEE, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces¹⁶⁰.

El Tribunal de Justicia, alejándose de la idea implícita en la cuestión del pretore, que parecía considerar que de una directiva no transpuesta o transpuesta incorrectamente se derivan obligaciones para los particulares cuya violación pueda ser sancionada penalmente en derecho interno, sostuvo, reiterando su

¹⁵⁸STJCE de 26.II.1986, Marshall, as.152/84, Rec.1986:737, cdo.46, 47 y 48.

¹⁵⁹STJCE de 12.V.1987, Oscar Traen, as.372-374/85, Rec.1987:2141, cdo.25. Ciertamente, los artículos mencionados no especifican de hecho ni las condiciones para obtener la autorización del artículo 8 ni el contenido de las informaciones a que se refiere el artículo 12. Por otro lado, tal y como indica el abogado general Mancini en sus conclusiones, "En effet, l'obligation de l'article 8 vise au respect des mesures prises en vertu de l'article 4 et l'obligation de l'article 12 est imposée pour que les Etats puissent satisfaire à leur devoir de transmettre tous les trois ans un rapport sur l'élimination des déchets. Les Etats ont donc la tâche et le droit d'établir son contenu et ses modalités.", Ibid., p.2151.

¹⁶⁰DOCE N° L222/1, de 14.VIII.1978.

jurisprudencia anterior, que "D'une directive non transposée dans l'ordre juridique interne d'un Etat membre ne peuvent donc résulter des obligations pour les particuliers ni à l'égard d'autres particuliers, ni à plus forte raison à l'égard de l'Etat lui-même. En conséquence, il y a lieu de répondre à la deuxième question que la directive 78/659 du Conseil, du 18 juillet 1978, ne peut avoir comme effet, par elle-même et indépendamment d'une loi interne d'un Etat membre prise pour son application, de déterminer ou aggraver la responsabilité pénales de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions"¹⁶¹.

Asimismo, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado, también de forma negativa, respecto a si otras disposiciones de la directiva 75/442/CEE, relativa a la gestión de los residuos, generaban derechos en favor de los particulares. A ello se refieren la primera y tercera cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, en el marco de un recurso presentado por varias sociedades demandantes, todas ellas del sector de producción y transformación de materias primas, solicitando la anulación de un bando dictado por la alcaldía de Cinisello Balsamo que prohibía la venta y distribución de bolsas y otros recipientes no biodegradables¹⁶².

La primera cuestión planteada por el juez italiano se refería al derecho de los particulares a vender o utilizar dichas bolsas de plástico, ya que la directiva no lo prohíbe expresamente. De acuerdo con los demandantes, su interdicción absoluta por parte del Estado miembro podría ser contraria al artículo 30 TCEE, no pudiendo ser justificada por las exigencias de protección del medio ambiente reconocidas por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 20/9/88 en el asunto

¹⁶¹STJCE de 11.VI.1987, Pretore de Salo c/X, as.14/86, Rec.1987:2545, cdo.19 y 20.

¹⁶²STJCE de 13.VII.1989, Enichem Base, as.380/87, Rec.1989:2491. El tribunal italiano remitió cuatro cuestiones prejudiciales relativas a las directivas 75/442/CEE (residuos), 78/319/CEE(residuos tóxicos y peligrosos) y 78/403/CEE (PCB). Con carácter preliminar, el TJCE observó que el litigio principal no se refería a productos que entraran en el ámbito de aplicación de las directivas 78/319/CEE ni 78/403/CEE, sino únicamente de la directiva 75/442/CEE.

de las botellas danesas¹⁶³.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia, después de recordar que el fin de la directiva es la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de gestión de residuos para evitar las distorsiones del mercado y realizar los objetivos comunitarios en el ámbito de la protección del medio ambiente, señaló que, aunque la directiva no contiene tal prohibición, no se opone a que los Estados miembros puedan establecerla en vistas a la protección del medio ambiente. Por tanto y en este punto concreto, dice el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la directiva en cuestión "ne confère pas aux particuliers le droit de vendre ou d'utiliser des sacs en plastique et d'autres récipients non biodégradables".

La tercera cuestión que plantea el juez italiano se refiere a si el artículo 3.2 de la directiva 75/442/CEE producía algún derecho en favor de los particulares cuando la obligación (contemplada en este artículo) de informar a la Comisión de cualquier proyecto de regulación de la gestión de los residuos en tiempo útil y previa su adopción definitiva, era incumplida por el Estado miembro. Al respecto se pronuncia el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el sentido de que "Ni le libellé, ni le but de la disposition examinée ne permettent donc de considérer que le non respect de l'obligation de communication préalable qui incombe aux Etats membres entraîne à lui seul l'illégalité des réglementations ainsi adoptées". Por tanto, decide finalmente, el artículo 3.2 de la directiva debe interpretarse en el sentido de que, si bien impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión un proyecto de normativa como la promulgada por la alcaldía de Cinisello Balsamo, "il ne confère aux particuliers aucun droit qu'ils pourraient faire valoir devant les juridictions nationales afin d'obtenir l'annulation ou l'inapplication d'une

¹⁶³STJCE de 20.IX.1988, Comisión c/ Dinamarca, as.302/86, Rec.1988:4607.

réglementation nationale relevant du domaine d'application de cette disposition au motif que cette réglementation aurait été adoptée sans avoir été communiquée au préalable à la Commission des Communautés Européennes"¹⁶⁴.

III.- LA APLICACION DE LAS DIRECTIVAS RELATIVAS A LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS EN ESPAÑA.

Hasta mediada la década de los años ochenta, España no ha contado con una legislación específica en materia de gestión de residuos peligrosos, lo que ha impedido un pronto desarrollo de una política de alcance nacional al respecto, ya que en la Ley 42/1975, de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, de 19 de noviembre¹⁶⁵, la gestión de los residuos peligrosos se encomendaba, como uno más, a las autoridades municipales.

Por tanto y con la excepción de la Comunidad Autónoma de Catalunya, que cuenta con legislación propia desde 1983¹⁶⁶, no es hasta el año 1986, con

¹⁶⁴STJCE 13.VII.1989, Enichem Base, as.380/87, Rec.1989:2491, cdos.11, 22, 24.

¹⁶⁵BOE de 21.XI.1975. Las condiciones de apertura y funcionamiento de las instalaciones de gestión de estos residuos viene reglada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 noviembre, BOE de 7.XII.1961. Asimismo, el Decreto 2183/1968, de 16 de agosto, regula la aplicación del Reglamento en zonas de dominio público y en las actividades ejecutables directamente por órganos oficiales, BOE de 20.IX.1968, afectado actualmente por el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo, aprobada por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, BOE de 16.VI.1976.

¹⁶⁶Antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se habían dictado en particular, en la Comunidad Autónoma de Catalunya, la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, DOGC de 20.IV.1983; la orden de 7 de febrero 1984, sobre las funciones del Servicio de Medio Ambiente en relación con las actividades relacionadas con los residuos industriales, DOGC de 2.V.1984; el decreto 142/1984, de 11 de abril, de desarrollo parcial de la Ley 6/1983, de residuos industriales, DOGC de 6.VI.1984; la orden de 17 de octubre 1984, sobre clasificación de los residuos industriales, DOGC de 19.XII.1984, la orden de 17 de octubre 1984, sobre el contenido de los modelos de documento y procedimiento a utilizar para las tramitaciones de la Ley 6/1983, DOGC de 13.II.1985; la orden de 17 de octubre 1984, sobre las normas técnicas para los vertederos

la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la adopción necesaria de la Ley 20/1986, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, posteriormente desarrollada por medio de un reglamento de aplicación y varias órdenes relativas a tipos específicos de residuos peligrosos, que ha venido a llenarse el vacío existente en esta materia, con casi diez años de retraso respecto a algunos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

1.- La transposición de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos en España.

El Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, no contempló, al contrario de lo previsto respecto a la República de Portugal¹⁶⁷, período transitorio alguno relativo a la aplicación de las directivas comunitarias en materia de protección del medio ambiente. Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 395 del Acta de Adhesión, España debía poner en vigor las medidas necesarias para cumplir desde el momento de la adhesión, las disposiciones contenidas en las directivas correspondientes.

La aplicación del derecho comunitario en España afectaba, por otro lado, a una serie de disposiciones legislativas cuya adaptación requería la intervención de las Cortes. En virtud del artículo 82 Constitución Española, éstas delegaron dicha tarea al Gobierno por medio de la ley 47/1985 de Base de Delegación al Gobierno para la aplicación del derecho comunitario, que incluye, en el anexo

controlados de residuos industriales, DOGC de 28.XI.1984 y el decreto 110/1985, sobre el desarrollo de la estructura orgánica de la Junta de Residuos, DOGC de 31.V.1985.

¹⁶⁷El Anexo XXXVI del Acta de Adhesión, prevé la suspensión de la vigencia de las directivas relativas a la gestión de los residuos hasta determinadas fechas: el 1.I.1989 para las directivas 75/439/CEE, relativa a la gestión de los aceites usados y 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos; y el 1.I.1993 para la directiva 76/160/CEE, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio.

relativo a las disposiciones con rango de ley que debían ser adecuadas al derecho comunitario, la Ley 42/1975, relativa a los residuos sólidos urbanos¹⁶⁸. De esta forma, y ya casi al borde del plazo de ejercicio de la delegación conferida al gobierno, se adoptó el Real Decreto 1136/1986, de 13 de junio, por el que se modificó la Ley 42/1975, relativa a los desechos y residuos sólidos urbanos¹⁶⁹.

Por el contrario, la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, que transpone al derecho español la directiva 78/319/CEE, fue adoptada por el procedimiento normal ante las Cortes Generales¹⁷⁰, ya que no existía disposición alguna en la materia, siendo ésta la última disposición aprobada antes de la disolución de las Cortes a consecuencia de la convocatoria anticipada de elecciones generales¹⁷¹.

Dos años después y habiéndose superado ampliamente el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de Ley 20/1986, tuvo lugar, de acuerdo con la disposición adicional primera de dicho texto, la adopción del Reglamento de aplicación por medio del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio¹⁷².

¹⁶⁸BOE de 30.XII.1985. Por otro lado, y puesto que la Ley 47/1985 contempla la adecuación del derecho interno en términos generales, sin referirse a la distribución de competencias entre los órganos centrales y las Comunidades Autónomas, algunas de ellas han adoptado sendas leyes de adecuación. Así, la Ley 4/1986, de 10 de marzo, de Bases de Delegación al Gobierno para la adecuación de las leyes de Catalunya al derecho de las Comunidades Europeas, DOGC de 26.III.1986, y la Ley 2/1986, de 19 de febrero de Bases sobre la recepción del ordenamiento de las Comunidades Europeas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOPV de 14.III.1986.

¹⁶⁹BOE de 23.VI.1986.

¹⁷⁰BOE de 20.V.1986.

¹⁷¹BOCG N° 180.I, de 3.XII.1985. La Ley tuvo una rápida tramitación ante la Comisión Permanente del Congreso y del Senado. El Proyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros el 30.X.1985 y remitido al Ministerio de la Presidencia el 4.XI.1985. Entró en el Congreso el 18.XI.1985, se aprobó por la Comisión Permanente del Congreso el 27.II.1986 y por el Pleno del Senado el 8.IV.1986, produciéndose la aprobación definitiva por el Congreso el 22.IV.1986.

¹⁷²BOE de 30.VII.1988.

Posteriormente, y según lo dispuesto en la disposición final de dicho Reglamento, esta regulación se ha completado con la promulgación de diversas órdenes que transponen las restantes directivas relativas a la gestión de determinados tipos de residuos peligrosos.

Así, la orden de 28 de febrero 1989, por la que se regula la gestión de los aceites usados¹⁷³, y la orden de 13 de junio 1990, por la que se modifican algunos puntos de la anterior¹⁷⁴, incorporan las directivas 75/439/CEE y 87/101/CEE. La primera de ellas preveía un período de 24 meses para la aplicación en los Estados miembros de las disposiciones necesarias para su aplicación. Dado que tales actos se entendían notificados a España desde el momento de la adhesión, de acuerdo con el artículo 392 del Acta de Adhesión, dicho plazo hubiera finalizado en enero de 1988, con lo que la orden española llegó con un año de retraso respecto al período previsto en la directiva. Lo mismo ocurrió con la directiva 76/403/CEE, relativa a los PCBs, que disponía en su artículo 11 un término de veinticuatro meses desde la notificación y que fue incorporada al derecho español por medio de la orden de 14 de abril 1989, sobre la gestión de los PCB y PCT¹⁷⁵. Las directivas relativas al traslado transfronterizo de residuos peligrosos fueron desarrolladas en la orden de 12 de marzo 1990, sobre traslados transfronterizos de residuos peligrosos¹⁷⁶, y el conjunto de directivas relativas a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, por la orden de 18 de abril 1991 por la que se establecen las normas para reducir la contaminación producida por los residuos de la industria

¹⁷³BOE de 8.III.1989.

¹⁷⁴BOE de 21.VI.1990.

¹⁷⁵BOE de 29.IV.1989.

¹⁷⁶BOE de 16.III.1990.

del dióxido de titanio¹⁷⁷.

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 149.1.23 Constitución Española, el Estado tiene la competencia exclusiva para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, "sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección". Las Comunidades Autónomas podrán asumir, en virtud del artículo 148.1.9, y en la medida en que así lo prevean sus Estatutos, competencias de gestión en esta materia. Esta previsión ha dado lugar a formas diversas de reparto competencial en materia de protección del medio ambiente¹⁷⁸.

Así, mientras que en algunas Comunidades Autónomas esta competencia es sólo ejecutiva, como ocurre en las de Castilla-La Mancha¹⁷⁹,

¹⁷⁷BOE de 29.IV.1991.

¹⁷⁸Además, se han ido transfiriendo competencias, en particular en materia de actividades clasificadas, a través de sucesivos decretos. Así, Andalucía: RD 2802/1983, de 25 de agosto 1983, BOE de 11.XI.1983, RD 3334/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 20.I.1984; Aragón: RD 3316/1983, de 2 noviembre 1983, BOE de 13.I.1984, RD 3504/1983, de 14 diciembre 1983, BOE de 24.II.1984; Asturias: RD 3505/1983, de 14 diciembre 1983, BOE de 24.II.1984, RD 3511/1983, de 16 noviembre 1983, BOE de 25.II.1984; Baleares: RD 3336/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 20.I.1984, RD 3563/1983, de 28 diciembre 1983, BOE de 10.III.1984; Canarias: RD 3153/1983, de 2 noviembre 1983, BOE de 27.XII.1983, RD 3364/1983, de 2 noviembre 1983, BOE de 30.I.1984; Cantabria: RD 2821/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 12.XI.1983, RD 3335/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 20.I.1984, RD 2125/1895, de 9 octubre 1985, BOE de 15.XI.1985; Castilla-La Mancha: RD 3020/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 6.XII.1983, RD 3544/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 6.III.1984; Castilla-León: RD 2822/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 12.XI.1983, RD 3405/1983, de 28 diciembre 1983, BOE de 8.II.1984; Catalunya: RD 2115/1978, de 28 julio 1978, RD 2576/1983, de 20 julio 1983, BOE de 3.X.1983, RD 2496/1983, de 20 julio 1983, BOE de 20.IX.1983; Comunidad Valenciana: RD 2835/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 14.XI.1983, RD 3411/1983, de 2 noviembre 1983, BOE de 10.II.1983; Extremadura: RD 3021/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 6.XII.1983, RD 3362/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 30.I.1984; Madrid: RD 1992/1983, de 20 julio 1983, BOE de 26.VII.1983; Murcia: RD 2824/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 12.XI.1983, RD 3337/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 20.I.1984; La Rioja: RD 2823/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 12.XI.1983, RD 3353/1983, de 5 octubre 1983, BOE de 27.I.1984.

¹⁷⁹art.33.1 EA, BOE de 16.VIII.1982.

Extremadura¹⁸⁰, Castilla-León¹⁸¹, Asturias¹⁸², Cantabria¹⁸³, La Rioja¹⁸⁴, Murcia¹⁸⁵, Aragón¹⁸⁶, Galicia¹⁸⁷ y Canarias¹⁸⁸, en otras comprende la función ejecutiva y de desarrollo legislativo, tanto de las normas básicas como de normas adicionales de protección. Esta última fórmula se encuentra recogida en los Estatutos de Autonomía de Catalunya¹⁸⁹, el País Vasco¹⁹⁰, Andalucía¹⁹¹, Valencia¹⁹², Navarra¹⁹³, Baleares¹⁹⁴ y Madrid¹⁹⁵.

Asimismo, en materia de ejecución de tratados tampoco se aborda la cuestión de igual modo en todos los Estatutos de Autonomía. Mientras que en los de Cantabria, Galicia, La Rioja y la Comunidad Valenciana guardan silencio, en

¹⁸⁰art.9.2 EA, BOE de 26.II.1983.

¹⁸¹art.28.3 EA, BOE de 2.III.1983.

¹⁸²art.12.a EA, BOE de 11.I.1982.

¹⁸³art.24.a EA, BOE de 11.I.1982.

¹⁸⁴art.10.1.1 EA, BOE de 19.VI.1982.

¹⁸⁵art.12.1.a EA, BOE de 19.VI.1982.

¹⁸⁶art.36.2.c EA, BOE de 16.VIII.1982.

¹⁸⁷art.20.30 EA, BOE de 28.IV.1981.

¹⁸⁸art.33.a EA, BOE de 10.VIII.1982.

¹⁸⁹art.10.6 EA, BOE de 22.XII.1979.

¹⁹⁰art.11.1.a EA, BOE de 22.XII.1979.

¹⁹¹art.15.1.7 EA, BOE de 11.I.1982.

¹⁹²art.32.6 EA, BOE de 10.VII.1982.

¹⁹³art.57.c EA, BOE de 16.II.1982.

¹⁹⁴art.11.5 EA, BOE de 1.III.1983.

¹⁹⁵art.27.10 y 28.1 EA, BOE de 1.III.1983.

todos los demás se dispone la facultad de las Comunidades Autónomas para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las normas internacionales en su territorio en las materias atribuidas a su competencia¹⁹⁶, haciéndose referencia a las normas comunitarias en los de Aragón, Canarias y el País Vasco.

En principio, pues, en las materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, son éstas las llamadas a ejecutar en su territorio las disposiciones de los tratados comunitarios y del derecho derivado que les afecten¹⁹⁷, y ello porque la ejecución de las obligaciones comunitarias debe hacerse de acuerdo con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente previsto¹⁹⁸. Esto es, ésta debe corresponder al órgano titular de la competencia en razón de la materia, sin que la competencia estatal en materia de relaciones exteriores venga a alterar el sistema. Por tanto, en principio, y en cuanto a la ejecución de las directivas comunitarias relativas a la gestión de los residuos peligrosos, las Comunidades Autónomas actuarán en

¹⁹⁶ Así lo hacen el art. 23.1 a 3 EA de Andalucía, el art.40.2 EA de Aragón, el art. 12.1 EA de Baleares, el art.45.2 EA de Canarias, el art. 28.7 EA de Castilla-León, el art. 34 EA de Castilla-La Mancha, el art.27.3 a 5 EA de Catalunya, el art. 9.1 EA de Extremadura, el art. 33.1 EA de Madrid, el art. 12.2 EA de Murcia, el art. 58.2 EA de Navarra, el art.20.3 EA del País Vasco.

¹⁹⁷ Rodríguez Iglesias, G.C., "Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea", Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1984, pp.191-240, p.216; Pérez González, M., "La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos de la práctica estatutaria", Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986, pp. 257-362, p.360. Mantiene la tesis contraria, en el sentido de exigir simultáneamente la asunción expresa de la competencia para ejecutar las normas de carácter internacional Mangas Martín, A., Derecho comunitario y derecho español, ob.cit., p.256.

¹⁹⁸ De acuerdo con Pérez González, "es posible defender una facultad-deber inherente de ejecución de disposiciones internacionales a cargo de la Autonomía independientemente de cualquier previsión (o falta de previsión) estatutaria, en la medida en que una negación o restricción ad hoc de la capacidad de ejecución en cuanto a tal atacaría la coherencia del sistema de base del respeto competencial en el núcleo mismo de competencias materiales estatutariamente asignadas a la Autonomía, teniendo en cuenta la esencial interrelación competencia sustantiva-competencia para ejecutar resultante inter alia del hecho de que el derecho internacional (..) una vez incorporado al derecho interno viene a incrustarse -sin perder, eso sí, su calidad jurídica internacional o, en el caso del derecho comunitario europeo, su especificidad o naturaleza sui generis- en el sistema estatal de fuentes", Pérez González, M., "La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos de la práctica estatutaria", ob.cit., p.317.

función de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de acuerdo con la competencia que se les atribuya sobre el sector material afectado.

De hecho, en la materia que nos ocupa se han planteado ya problemas de coordinación entre las autoridades centrales y autonómicas, si bien en lo que se refiere a la posibilidad de una relación directa entre los entes sub-estatales y las instituciones comunitarias. Así, en el recurso de inconstitucionalidad N°1314/86, promovido por el Gobierno contra la disposición adicional de la ley catalana 6/1983, sobre residuos industriales¹⁹⁹, actualmente en curso, se cuestiona la facultad de la Comunidad Autónoma de Catalunya de comunicar a la Comisión, a través del Servicio Exterior del Estado, los programas de gestión de residuos tóxicos y peligrosos y las disposiciones de derecho interno adoptadas en el ámbito regulado por la directiva 78/319/CEE, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12 y 21 de la misma. Considerando que este deber de información corresponde exclusivamente a los órganos centrales, el letrado del Estado señala, en el auto por el que solicita el mantenimiento de la suspensión de dicha disposición²⁰⁰, que determinar a Catalunya "como ámbito territorial adecuado para el cumplimiento de las obligaciones de información que impone la directiva europea" podría tener como efecto "una desagregación informativa de la que los órganos europeos podrían hacer responsable al Estado español" al ser dos los cauces por los que la Comisión recibiría esta información. Por otro lado, sigue el letrado del Estado, si bien reconoce la competencia en esta materia de la Comunidad Autónoma, sería peligroso "el evidente carácter de precedente significativo que en este caso habría de asumir para todas las demás materias en

¹⁹⁹TC. Recurso de inconstitucionalidad N° 1314/86, promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional de la ley catalana 6/1983, de 7 de abril, creada por DL del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya 2/1986, de 4 de agosto de adecuación de la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, a la normativa comunitaria, BOE de 23.XII.1986.

²⁰⁰BOE de 8.VI.1987

las que hubieran de cumplirse obligaciones de información establecidas en las normas europeas²⁰¹.

2.- La reglamentación española en materia de gestión de los residuos peligrosos y la aplicación de las directivas comunitarias.

La definición que del término residuos tóxicos y peligrosos ofrece la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos²⁰², aún cuando responde a los mismos criterios que la directiva comunitaria 78/319/CEE, no sigue su misma redacción. Así, sin entrar en el concepto general de residuo por encontrarse éste ya contemplado en el RDL 1163/1986, de 13 junio, por el que se adapta al derecho comunitario la Ley 42/1975, sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos²⁰³, define a los residuos tóxicos y peligrosos en función de su origen y de la forma y estado en que se encuentren. El hecho de que la Ley no haga referencia expresa a los residuos peligrosos con valor económico no impide su consideración como tales si se relaciona con el anexo de la misma, además del glosario de definiciones de las distintas operaciones de gestión que se recogen en su artículo segundo.

En cuanto a éstas últimas, señalar que la Ley define las actividades de almacenamiento, tratamiento, recuperación y eliminación, en tanto que la directiva sólo las menciona; a las mismas deben añadirse el pre-tratamiento, la recogida, la reutilización, el reciclado y la regeneración, todas ellas operaciones que también contempla el artículo 3 del reglamento de ejecución de la Ley

²⁰¹TC. Escrito del Letrado del Estado de 28.IV.1987, RI 20/86 G, TC 1314/86, p.2, 3.

²⁰²BOE de 20.V.1986.

²⁰³BOE de 23.VI.1986.

aprobado por RD 833/1988, de 20 de julio²⁰⁴.

La Ley 20/80 prohíbe el abandono, el vertido o el depósito incontrolado de los residuos peligrosos y exige que el productor de los mismos garantice que su destino final no supone peligro alguno para el medio ambiente o la salud humana. Para ello, el artículo 4 de la Ley dispone, en la misma línea del artículo 9 de la directiva 78/319/CEE, que la instalación o explotación de actividades productoras de este tipo de residuos quede supeditada a la obtención de una autorización otorgada por el órgano competente en la Comunidad Autónoma, que requiere, a su vez, un estudio sobre las cantidades y tipos de residuos y su destino final, las prescripciones técnicas, los métodos de tratamiento y las medidas de precaución que se pondrán en marcha en la instalación.

También las instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos peligrosos deben obtener una autorización previa de la Administración, en la que se establecen las condiciones de funcionamiento. Su concesión queda sujeta a la presentación de un estudio sobre los recursos técnicos y humanos de que dispone, además de la constitución de un seguro de responsabilidad civil por los posibles daños y perjuicios que su explotación pudiera causar, así como a la prestación de una fianza para responder de todas las obligaciones que se deriven del ejercicio de su actividad frente a la Administración (el 10% del presupuesto de las obras proyectadas cuando se trate de depósitos de seguridad y el 5% del presupuesto cuando se trate de otras instalaciones de gestión), aspecto éste que no se contempla en la directiva 78/319/CEE.

De acuerdo con el RDL 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación ambiental²⁰⁵ y su reglamento de ejecución²⁰⁶, la autorización de estas

²⁰⁴BOE de 30.VII.1988.

²⁰⁵BOE N°155, de 30 de junio 1986.

instalaciones requiere asimismo la elaboración de un estudio de impacto ambiental. Estas instalaciones quedan también sujetas al Reglamento de Establecimiento Incómodos, Peligrosos, Insalubres y Nocivos, aprobado por decreto 2414/61, de 30 de noviembre de 1961²⁰⁷, con el que se pretende, a través de la reglamentación de la tramitación y resolución de los expedientes municipales para la concesión de las licencias, que tales actividades no produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionen daños a la propiedad o impliquen riesgos graves para las personas y los bienes. Por último, algunas de estas instalaciones, en particular las destinadas a la eliminación de sustancias sólidas o líquidas por combustión o descomposición química, quedan sujetas al RD 886/88, de 15 de julio de 1988, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales²⁰⁸.

El productor debe presentar, asimismo, una declaración anual a la Administración en la que haga constar las cantidades, naturaleza y destino dado a los residuos producidos durante el año precedente. El gestor de los residuos peligrosos también queda sujeto a la obligación de la presentación de una memoria anual de sus actividades. El plazo legal para que dichos productores informaran a las autoridades competentes sobre las cantidades de residuos peligrosos producidos durante el primer año desde la entrada en vigor del Reglamento no fue observado por la mayor parte de las empresas generadoras. No habiendo sido respetado, en febrero 1989, este primer plazo, el nuevo término para la presentación de dichas declaraciones finalizó en febrero de 1990,

²⁰⁶RD 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del RDL 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación ambiental, BOE N°239, de 5 de octubre de 1988.

²⁰⁷BOE N°292, de 7 de diciembre de 1991, corrección de erratas en BOE N°57, de 7 de marzo de 1962.

²⁰⁸BOE N°187, de 5 de agosto de 1988.

habiéndolo únicamente realizado el 60% de las empresas generadoras, la mayoría de Madrid, Barcelona y el País Vasco.

De hecho, existía aquí un problema de aplicación de estas normas tanto a los productores como a los gestores, ya que la disposición transitoria de la Ley no exigía a los operadores que se adaptaran a dichas disposiciones antes de los dieciocho meses de la entrada en vigor de las normas de desarrollo, lo que se produjo en agosto de 1988. La disposición transitoria del Reglamento disponía, además, un nuevo plazo de seis meses para la realización de la primera declaración anual de los productores y la primera memoria anual de los gestores, eso es, en febrero de 1989, debiéndose éstos adaptar a los dispuesto en el texto antes de febrero de 1990. Por tanto, la aplicación efectiva de las disposiciones de la directiva 78/319/CEE, en lo que se refiere a productores y gestores de los residuos peligrosos, habrían empezado a ser aplicadas con un retraso de dos años respecto a lo previsto en dicha directiva.

Por otro lado, y además de las obligaciones de separación, envasado y etiquetado de los residuos peligrosos, la Ley prohíbe, salvo autorización especial, el almacenamiento de los mismos por un período superior a los seis meses. Para controlar el destino que se les da, la Ley establece la obligación de llevar al día una serie de registros, el deber de cumplimentar debidamente los documentos de control y seguimiento relativos al transporte de los residuos peligrosos. Cuando éstos son gestionados off-site, el productor debe contar, antes de su traslado, con un compromiso documental de aceptación, que deberá conservar durante al menos cinco años, si bien es conveniente que se guarden, juntamente con las copias de los boletines de control y seguimiento hasta la clausura de la instalación.

Por lo demás, la disposición final del reglamento faculta al anterior Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, ahora Ministerio de Obras Públicas

y Transporte, para dictar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de lo en él establecido. Así, como se ha dicho, han sido adoptadas, además de la orden de 12 de marzo 1990, relativa al traslado transfronterizo, varias órdenes relativas a familias concretas de residuos peligrosos, en particular los aceites usados, los PCBs y los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio²⁰⁹.

Al respecto señalar que en lo que se refiere a la reglamentación del traslado transfronterizo de los residuos peligrosos, pueden plantearse problemas de determinación de competencia entre las Comunidades Autónomas y los órganos centrales²¹⁰. Por un lado, el artículo 8 del Reglamento, así como el artículo 6.3 de la orden de 12 de marzo 1990 atribuyen expresamente al Ministerio de Obras Públicas todas las funciones relacionadas con la expedición del acuse de recibo de la notificación del traslado de los residuos peligrosos. Por el contrario, el artículo 41 del mismo Reglamento indica la remisión de la notificación de traslado por parte del exportador de otro Estado al órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando ésta sea la única a la que afecte el traslado. Por tanto, la Comunidad Autónoma recibe la notificación, pero no puede expedir el acuse de recibo, lo que puede producir evidentes problemas de coordinación y retrasos innecesarios.

En otra línea, también puede inducir a confusión la referencia que hace el artículo 10 de la orden mencionada a la autorización, previa al inicio del procedimiento de notificación del traslado, que se exige en el supuesto de

²⁰⁹ Además del Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos, Resolución de 24 de julio 1989 de la Subsecretaría del MOPU por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional de Residuos Industriales y se constituye una Comisión de Seguimiento del mismo, BOE de 28.VII.1989.

²¹⁰ De hecho, ya ha sido discutida, por parte de la Generalitat de Catalunya, en el recurso presentado ante el TC N° 1953/1988 contra el último párrafo del artículo 8 del RD 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, BOE de 22.XII.1988.

importación de residuos peligrosos a España, procedentes de otros Estados miembros o no. Señalar aquí que ninguna de las directivas comunitarias relativas al traslado transfronterizo de este tipo de residuos requiere más que el envío de la notificación, por parte del poseedor de un Estado miembro, a las autoridades competentes del Estado miembro destinatario, quedando dicha aprobación sometida a la posibilidad de este Estado miembro de presentar las objeciones pertinentes e incluso de negarse al traslado.

Sin embargo, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 10 de la orden de 12 de marzo de 1990, el procedimiento de notificación no puede iniciarse más que con la aceptación previa, por parte de las autoridades competentes en el Estado español, de los residuos objeto de entrada, aceptación que requiere a su vez un acto de autorización específica de dicho organismo, quien debe responder en un plazo de quince días, denegando o autorizando por medio de resolución motivada, según lo dispuesto en el párrafo segundo del mismo artículo. Por tanto, contrariamente a lo dispuesto en las directivas comunitarias en esta materia, la importación de residuos peligrosos en el Estado español exige, previamente, la autorización y la aceptación de los residuos peligrosos objeto de entrada, para que pueda, finalmente, iniciarse el procedimiento de notificación, la presentación de objeciones por parte del Estado español o el Estado miembro de expedición, en su caso, y su aprobación definitiva por medio del acuse de recibo expedido por el Ministerio de Obras Públicas.

Un problema similar se plantea, asimismo, con las órdenes de 28 de febrero 1989 y de 13 de junio 1990, relativas a la gestión de los aceites usados, que no contemplan en su texto la posibilidad de que estos sub-productos se trasladen fuera del Estado español para su tratamiento o eliminación. Esta última exige en relación al tratamiento de los aceites usados procedentes de los grandes productores, el número de autorización otorgado por la autoridad competente de

la Comunidad Autónoma en la que se encuentra ubicado el centro gestor, sin que se indique en modo alguno que éste pueda estar situado en otro Estado miembro o el procedimiento para la exportación de dichos aceites.

Apuntar, por último y a título de reseña, que la Comisión de las Comunidades Europeas ha demandado al Estado español ante el Tribunal de Justicia, en el asunto 21/89²¹¹, por la no adopción de las medidas necesarias para la aplicación de las directivas 78/319/CEE, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, 80/68/CEE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas²¹², y 80/778/CEE, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano²¹³. El procedimiento, iniciado por la Comisión a raíz de las denuncias de varios grupos ecologistas, perseguía la condena de España por la autorización de los vertidos de hexaclorociclohexano y otras sustancias residuales peligrosas en el río Gállego que realizaba la empresa INQUINOSA. Llevado finalmente ante

²¹¹DOCE N° C45/13, de 24.II.1989.

²¹²DOCE N° L 20/1, de 26.I.1980.

²¹³DOCE N° L229/1, de 30.VIII.1980. Aunque fuera propiamente del ámbito de las directivas relativas a la gestión de los residuos peligrosos, señalar por su interés, que otros dos de los procedimientos abiertos contra España por el incumplimiento de las disposiciones de las directivas comunitarias en materia de protección del medio ambiente, han sido también llevados ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El primero de ellos, registrado como asunto C-192/90, se introdujo ante el Tribunal en junio de 1990 y se refiere al incumplimiento por parte de España de la obligación de establecimiento y comunicación a la Comisión de los programas de reducción de residuos previstos en la directiva 85/339/CEE, relativa a los envases para alimentos líquidos. En particular, la Comisión cuestiona la eficacia y la amplitud de una serie de acciones puntuales llevadas a cabo por la Administración española que no se corresponden, además, con el contenido y los objetivos de los programas de reducción previstos en la directiva. En cuanto al segundo y último hasta ahora, indicar que ha sido debido al incumplimiento por parte de España de la directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres. En particular, en el asunto C-355/90, la Comisión entiende que el Estado español no ha tomado las medidas necesarias para la conservación y el restablecimiento de los biotipos existentes en las marismas de Santoña, una de las zonas húmedas más importantes de la Península Ibérica. Asimismo, tampoco se han adoptado medidas adecuadas para evitar la contaminación y el deterioro de estos hábitats y se han permitido, por el contrario, actividades locales y regionales que perjudican gravemente a las múltiples especies que se encuentran en la zona.

el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, fue posteriormente archivado en mayo de 1991²¹⁴, cuando España presentó, a petición del Tribunal, las distintas actuaciones que se habían producido por parte de la Administración española desde octubre de 1989. Se comprobó, asimismo, que las disposiciones españolas de transposición de las directivas afectadas, aún con retraso, habían ya entrado en vigor y eran debidamente aplicadas, coincidiendo, no obstante, con el cierre de dicha empresa en agosto de 1989 y el fin de los vertidos.

IV.- FACTORES EXTRAJURIDICOS QUE INCIDEN EN LA APLICACION DE LAS DIRECTIVAS RELATIVAS A LA GESTION DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.

Es evidente que las dificultades de aplicación de las directivas comunitarias en este ámbito no se debe únicamente a la necesidad de una mayor precisión jurídica, sino que en muchas ocasiones traduce las múltiples deficiencias económicas, incluso científicas, que este fenómeno conlleva. Básicamente, este tipo de problemas surgen a raíz de la falta de adecuación del mercado existente a las necesidades de gestión de los residuos peligrosos, así como por las limitaciones y la constante revisión de los postulados científicos y tecnológicos en este campo.

²¹⁴DOCE N° C145/13, de 4.VI.1991.

1.- El coste económico de las operaciones de gestión de los residuos peligrosos.

En relación al aspecto económico, se constata, globalmente, la insuficiencia del mercado para responder de forma eficaz a las necesidades crecientes de tratamiento y eliminación de estos sub-productos. Así, mientras la demanda crece de forma desmesurada, la oferta, por el contrario, se reduce por la falta generalizada de infraestructuras de gestión²¹⁵. Actualmente, y a excepción de Dinamarca²¹⁶, la mayor parte de los Estados miembros no disponen de capacidad suficiente para eliminar sus propios residuos²¹⁷. Varios factores son los que confluyen en el mantenimiento de esta situación²¹⁸.

En primer lugar, interviene un factor jurídico como es el hecho de que la adopción de legislaciones nacionales o internacionales cada vez más estrictas y exigentes respecto a la protección del medio ambiente, reduce, evidentemente, el número de instalaciones de gestión que, dedicadas tradicionalmente a esta actividad, cumplen ahora los requisitos necesarios para autorizar su explotación.

²¹⁵Esta deficiencia queda reflejada en el estudio encargado por la Comisión en 1989 sobre la realización de un inventario de instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos peligrosos en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, E.R.L., Inventory of disposal facilities for hazardous Wastes in the Community, final report, Commission of the EC, London, 1989.

²¹⁶Welinder, A.S., "The Danish experience: The centralized Kommunekemi treatment plant", EEB, Managing Hazardous Wastes: The Unmet Challenge, ob.cit., pp.92-95.

²¹⁷En España, el Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos cuenta con un programa específico de inversiones en infraestructuras de servicios de gestión de residuos, que prevé, como objetivos mínimos para 1993, la construcción de 3 plantas incineradoras (con una capacidad de 90.000 tn/año), 5 plantas de tratamiento físico-químico (180.000 tn/año) y 10 depósitos de seguridad (440.000 tn/año), con un coste total de 17.574 M.Pt., de los que 6.394 corresponderían a la administración central. "Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos", Grupo de Trabajo Plan de Residuos Tóxicos y Peligrosos, Informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, octubre 1988, p.5.

²¹⁸Un problema especialmente grave, que se da actualmente en Francia y la RFA, es el de la saturación de las instalaciones de descarga controlada, que deben empezar a cerrarse. Como ejemplos, puede verse: "La France sans décharges: que va-t-on faire des déchets toxiques?", Le Point, N°854, de 30/1/89, p.80; Cans, R., Le monde poubelle, ob.cit., p.74.

Asimismo, las restricciones legales a la exportación de los residuos que actualmente se contemplan en la mayoría de países industrializados, tiene como efecto inmediato, cuando no la creación de flujos clandestinos de residuos, un aumento importante en la demanda interna de eliminación.

Existe también un importante factor de rechazo social, muy intenso en las sociedades industrializadas, respecto a la creación de nuevas instalaciones de gestión de residuos peligrosos, que refleja un conflicto de intereses entre las instancias locales y regionales o nacionales. Conocido habitualmente por el síndrome NIMBY ("Not In My Back Yard"), se configura actualmente como uno de los aspectos más problemáticos para la ubicación de nuevas instalaciones de tratamiento o eliminación. Ciertamente, nadie desea la proximidad de este tipo de establecimientos, tanto por la depreciación del valor de la propiedad del área afectada, como por las molestias eventuales que suelen derivarse a falta de medidas correctoras adecuadas. Sin embargo, esta respuesta a veces feroz y desproporcionada, que de hecho quiere rechazar con argumentos medioambientales medidas de protección ambiental, puede ser fruto, en ocasiones, de una falta de información que se traduce automáticamente en reacciones proteccionistas, generalmente de ámbito local, que dificultan en gran manera la gestión adecuada de los residuos peligrosos y permiten, por el contrario, que se toleren situaciones claramente perjudiciales para el medio ambiente.

Por último y como consecuencia de lo anterior, el coste estrictamente económico de las operaciones de tratamiento y eliminación no es el único indicador a considerar para compeler a las autoridades públicas a actuar de forma más sistemática y eficaz. Además de los mencionados, cabe también pensar en otros condicionamientos que no por secundarios son menos importantes, como el nivel de desarrollo tecnológico, el coste ecológico o los problemas que una actuación de este tipo supone para gran números de empresas, principalmente

pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

Las consecuencias de esta falta de infraestructuras de gestión de residuos peligrosos son claras. Por un lado, la creación de los denominados "puntos negros", provocados tanto por las prácticas de vertido incontrolado y clandestino como por los métodos de eliminación poco seguros²¹⁹. Por otro lado, la transferencia inmediata de estos residuos peligrosos, bien a otros Estados con mayor capacidad de eliminación que se encargan de su tratamiento, bien a países en vías de desarrollo que aún los acepten. Produce, además, la deslocalización, básicamente motivada por consideraciones económicas, de gran parte de las actividades de producción e incluso gestión de residuos peligrosos, factor propiciado por la intervención de las multinacionales²²⁰ en los procesos de industrialización rápida de determinados Estados. En efecto, aunque la Comisión entienda lo contrario²²¹, esta es otra forma de transferencia de la contaminación, ya que en muchas ocasiones se produce una relajación importante en el cumplimiento de las leyes medioambientales en vigor en el Estado donde se establecen, por parte de filiales de importantes multinacionales garantes públicamente del respeto al medio ambiente que revisten sus actuaciones²²².

²¹⁹Así, por ejemplo, en Catalunya y con ocasión de la elaboración del PDGRIC, se investigaron 8 de las comarcas catalanas y se detectaron 350 puntos de vertido incontrolado, de los que 320 contenían residuos industriales, con una superficie total afectada de 200 Ha. Se estima sin embargo que el espacio afectado en zonas sin afloramiento superficial puede ser del orden de 5 a 10 veces el detectado. Pla Director per a la gestió dels residus industrials a Catalunya, de 22.I.1990, Junta de Residus, DPTOP, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1989, p.81-82.

²²⁰Dejeant-Pons, M., "Les multinationales et la protection de l'environnement en matière de flux transfrontières des déchets toxiques", Les problèmes juridiques posés par le flux transfrontalier des déchets dangereux ob.cit., p.172-175.

²²¹"La Commission estime que l'implantation dans un pays du tiers monde d'industries dont l'exploitation entraîne des déchets dangereux, ne doit pas être considérée comme un transfert indirect de déchets dangereux dans ce pays", respuesta de la Comisión a la PE N°344/85, de M.F.Roelants du Vivier, DOCE N° C259/13, de 10.X.1985.

²²²Un ejemplo cercano es el de la instalación en Sabiñánigo (Huesca) de una factoría de la Fábrica de Industrias Químicas del Noroeste SA (INQUINOSA), parte de cuyas instalaciones fueron adquiridas a la Boehringer de Hamburgo después de que ésta fuera cerrada y desmantelada en 1984

2.- Las limitaciones de los conocimientos científicos y tecnológicos.

El primer problema que brevemente hay que señalar es la falta de definición de eco-estándares universales, en parte debido a la relatividad de los conocimientos científicos y tecnológicos. Como se dijo anteriormente, los eco-estándares son las normas de gestión necesarias para la aplicación eficaz del derecho ambiental, que se traducen, jurídicamente, en la definición de términos cuantitativos de contaminación que integran distintos parámetros técnicos, científicos, administrativos y económicos. La cuestión se plantea porque, aún cuando en algunos textos convencionales estos eco-estándares, generalmente contenidos en los anexos, obligan directamente a los Estados parte²²³, no ocurre lo mismo con los que se derivan de otros tipos de instrumentos internacionales²²⁴.

El problema de su definición se agrava en materia de gestión de residuos peligrosos por el hecho de que su determinación²²⁵ no reviste los mismos rasgos

al comprobarse que producía dioxinas, causa directa de la muerte por cancer de uno de sus trabajadores. Otro ejemplo sería el de una filial de la Dutch State Mines holandesa, la DMS Resins de España, en Barcelona, que fue acusada en 1987 del vertido de aguas residuales directamente al suelo y a las aguas superficiales, mientras que, por el contrario, la sociedad madre cumplía a la perfección la reglamentación holandesa.

²²³Dupuy, P.M., "Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats: Bilan et perspectives", *RCADI*, Colloque 1984: "L'avenir du droit international de l'environnement", pp.29-50, p.35-36.

²²⁴Dupuy señala cierta imprecisión respecto a la vinculatoriedad de los instrumentos internacionales que recogen estos eco-estándares, ya que de hecho son valores objetivos que no tienen para nada en cuenta el contexto socio-económico y cultural de donde van a ser aplicados. Así señala este autor, como ejemplo, que "les normes de qualité de l'air établies par l'OMS ne sont pas toujours respectées dans les grans villes d'Occident. Peut-on, dans ces circonstances, en exiger le respect à Lagos, Calcutta ou Mexico?", Dupuy, P.M., "Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats", *RCADI*, 1984, t.188, pp.9-134, p.75.

²²⁵Sobre la divergencia en los distintos Estados, puede verse el informe de la OCDE "Rapport du Comité Environnement. Groupe de Gestion des Déchets", OCDE, ENV/WMP/84.12.17, 1984, p.63 a 71.

que caracterizan a los eco-estándares relativos a las emisiones atmosféricas o a los efluentes, ya que no depende estrictamente del medio receptor, sino del nivel tecnológico que pueda ser comúnmente aceptado por todos los Estados, lo que lleva a considerar la oportunidad de un único estándar o del doble estándar previsto en el principio 23 de la Declaración de Estocolmo²²⁶.

Varios son los ejemplos que revelan la importancia de la determinación de estos eco-estándares a nivel universal. Por estar estrechamente relacionado con la gestión de los residuos peligrosos y por haber sido reconocido por todas las instancias comunitarias, puede señalarse el reciente problema que se plantea en torno a los niveles de contaminación de los suelos y la necesidad de su saneamiento²²⁷.

Tan sólo algunos Estados miembros²²⁸ disponen de los denominados

²²⁶"Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberían ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo", Declaración de la Conferencia de las NU sobre el Medio Humano, Estocolmo, 16 junio 1972, A/CONF.48/Rev.1.

²²⁷Resolución del Consejo, de 7 de mayo 1990, sobre la política en materia de residuos, DOCE N°C122/2, de 18.V.1990; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia comunitaria para la gestión de los residuos, SEC(89)934 final, de 18.IX.1989; Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio 1987, sobre la gestión de desechos y los antiguos vertederos, DOCE N° C190/154, de 20.VII.1987. Sobre la importancia que este tema presenta a nivel comunitario, ver Gieseler, G., Contaminated Land in the EC, summarizing report, Commission of the EC-European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions-Federal Ministry of Research and Technology (RFA), Dornier System GMBH, Friedrichshafen, 1987.

²²⁸Así, por ejemplo, y aún cuando se trata en todos los casos de estándares globales de calidad, en los Países Bajos, de acuerdo con la Soil Clean-up Act de 1983, se dividen los suelos contaminados en tres categorías en función de las concentraciones de contaminantes que presentan y la urgencia de una acción de saneamiento; en Dinamarca, estas categorías son cinco; en Gran Bretaña, se siguen los valores holandeses, aún cuando se definan periódicamente valores de concentración para determinados contaminantes y se contemplan 5 categorías de suelos contaminados; en la RFA no se han promulgado oficialmente estándares específicos y se utilizan los holandeses; en Francia, por el contrario, éstos se deciden caso a caso en función de las características del lugar y el uso al que se destina el suelo.

"trigger values"²²⁹ o valores de concentración de contaminantes para definir el estado en que se encuentran los suelos, evaluar el riesgo que presentan y decidir, en su caso, la conveniencia de una acción de saneamiento de los mismos con objeto de reducir artificialmente dichas concentraciones hasta límites aceptables²³⁰. El objetivo de estos "trigger values" es la identificación de dos límites de concentración para cada contaminante: un límite por debajo del cual el suelo puede ser tratado para un uso particular como si no estuviera contaminado, aunque las concentraciones presentes en el mismo pudieran superar los valores normales; y un valor umbral de concentración de contaminantes cuyo exceso traduce la necesidad de la acción de saneamiento. Sin embargo, aún con la definición de estos valores, resulta difícil conocer con exactitud, en un momento y en un lugar concretos, la calidad del suelo en relación a un contaminante determinado o si determinado efecto está mejor representado con valores medios o puntuales, ya que la descripción de esta situación depende en gran medida de parámetros tales como los puntos de muestreo elegidos y el método utilizado para sistematizar este tipo de datos.

Otro aspecto es el de la limitación que presenta el conocimiento científico y el hecho de que periódicamente se cuestionen sus propios postulados. A nivel internacional éste es un problema que se manifiesta con cierta frecuencia. Puede tomarse como ejemplo el análisis científico relativo a la contaminación acuática debida a los vertidos voluntarios de residuos peligrosos. Así, por ejemplo, la

²²⁹Simms, D.L.-Morgan, H., "Setting trigger concentrations for contaminated land", Contaminated Soil '88. Second International TNO/BMFT Conference on Contaminated Soil, Kluwer Academic Publishers, London, 1988, pp.327-337, p.327.

²³⁰Aunque poco conocidos, en España se han dado diversos casos de contaminación de los suelos debidos al vertido de sustancias peligrosas, entre otros: por lodos ácidos procedentes del refino de aceites en St. Cugat del Vallés (Barcelona), por cromitas agotadas en El Prat de Llobregat (Barcelona), por boro en Gavá (Barcelona), por hexaclorociclohexano en Sabiñanigo (Huesca), por naftaleno en L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona), por bidones de aceites usados enterrados en el suelo en Munquía (Vizcaya), por lodos de hidróxidos metálicos en Igorre (Vizcaya), por DDT en Lujua (Vizcaya), por residuos procedentes de industrias de tratamiento del metal en Albiztur (Guipúzcoa).

Convención de Londres de 1972 permitía la inmersión de las sustancias de la lista gris y de aquellas que no hubieran sido integradas en ninguna de las dos listas, en función de la capacidad de asimilación del medio marino y la toxicidad de dichas sustancias. Posteriormente, la evolución en el conocimiento de los métodos de control ha demostrado que la realidad de la contaminación química es mucho más compleja -contaminación telúrica²³¹, incineración en alta mar²³²-, con lo que ha pasado a regularse de forma estricta toda actividad de inmersión. En cuanto a los métodos de eliminación de los residuos peligrosos en tierra, se ha venido cuestionando, igualmente, la conveniencia de la incineración por sus efectos en el medio atmosférico²³³, así como las prácticas de co-gestión, en las que los residuos peligrosos son depositados en instalaciones originariamente destinadas a residuos inertes o a residuos sólidos urbanos, que no disponen de mecanismos de contención o de tratamiento de los lixiviados adecuados y que son, en muchas ocasiones, la causa inmediata de la formación de los suelos contaminados²³⁴. Otro ejemplo, en un tema en el que actualmente está trabajando la Comisión, es el de la dificultad y las distintas soluciones aportadas por los expertos en lo que se refiere al establecimiento de las normas para determinar las concentraciones límites de ciertas sustancias procedentes de

²³¹Ver, por ejemplo, PE N°311/89, de Mme.W.Edwing, DOCE N°C39/9, de 19.II.1990; Kramer,L., "Le deversement des déchets en mer et le droit communautaire", RMC N°318/1988, pp.328-340, p.329; Da Cruz,M.H., "L'immersion en mer: Une menace pour le futur", EEB, Managing Hazardous Waste: The unmet challenge, ob.cit., pp.65-66.

²³²Ver PE N°1830/85, de Mme.van Hemeldork, DOCE N°C78/33, de 7.IV.1986; PE N°357/88, de M.K. de Gucht, Commission des CE, Service Porte-Parole, 14.III.1989; PE N°1676/88, de M.H.Munting, Commission des CE, Service Porte-Parole, 25.IV.1989; PE N°2239/88, de M.F.Roelants du Vivier, Commission des CE, Service Porte-Parole, 22.VI.1989; PE N°1838/88, de M.J.Vandemeulebroucke, Commission des CE, Service Porte-Parole, 26.VII.1989.

²³³PE N°2502/86, de M.B. van der Leek, DOCE N° C220/9, de 17.VIII.1987; PE N°332/90, del Sr. M.Livanos, DOCE N° C389/87, de 3.IV.1990; PE N°2202/90, del Sr.M.Papayannakis, DOCE N° C35/57, de 11.II.1991.

²³⁴RCRA Hazardous Wastes Handbook, Government Institute Inc., 7°ed., Rockville, Maryland, 1987, en particular p.7.1-7.72; Superfund Strategy, Office of Technology Assessment, April 1985, USA, en particular p.125-159.

instalaciones de gestión de residuos, como es el caso de las dioxinas y los furanos que se originan con la incineración de residuos peligrosos, y sus efectos en el hombre a través de la cadena alimentaria²³⁵.

²³⁵PE N° 2733/90 y 2734/90, del Sr. P.Lannoye, DOCE N° C141/17, de 30.V.1991; PE N° 2743/90, del Sr. P.Lannoye, DOCE N° C141/18, de 30.V.1991.