

Estudi de la normativa sobre les competències de gestió dels residus que contenen amiant

1. Residus urbans o municipals

Tant la llei bàsica estatal de residus¹ com la llei catalana de residus² consideren que són residus urbans o municipals els generats en domicilis particulars, comerços, oficines i serveis, així com aquells que no tinguin la classificació de perillosos i que, per la seva naturalesa o composició, puguin assimilar-se als produïts en els anteriors llocs o activitats. Tenen també la consideració de residus municipals els residus procedents de la neteja de les vies públiques, zones verdes, àrees recreatives i platges; els animals domèstics morts; els mobles, els estris i els vehicles abandonats; els residus i els enderrocats procedents d'obres menors de construcció i reparació domiciliària.

Per tant, es podria entendre que les lleis anteriors distingeixen, dins dels residus urbans, dos tipus de residus:

1. els domèstics (que són aquells que es produeixen com a resultat del consum ordinari als domicilis particulars) als quals s'equipara als produïts en comerços, oficines i serveis;
2. els residus assimilables als domèstics, sempre que no tinguin la qualificació de perillosos o especials.

En conseqüència, pel que fa als residus domèstics, sembla que es pot interpretar que s'hi inclouen tota mena de residus, perillosos o no, i quant als "assimilables als domèstics", solament s'inclouen en el grup de residus urbans els que no siguin perillosos.

Aquesta interpretació del precepte porta a un resultat absurd, ja que no té cap sentit distingir els recursos perillosos en funció del seu origen quan el tractament que han de rebre és sempre el mateix, que és el que correspon a un residu perillós. Per tant, la lògica porta a interpretar que s'inclou en el concepte de residu urbà qualsevol residu domèstic o assimilable que no sigui considerat perillós. Per tant, s'exclouen tant els residus domèstics com els assimilables que siguin perillosos. Val a dir que aquest criteri és el que es desprèn de la sentència del TSJ de la Comunitat Valenciana del 3 de març de 2006.

En conclusió, els residus especials o perillosos no són residus urbans, sinó que s'identifiquen plenament amb "residus no urbans o no municipals". En definitiva, la naturalesa del residu municipal està condicionada no solament per la seva procedència, sinó també per la composició del residu encara que es pugui originar

¹ Llei de l'Estat 10/1998, de 21 d'abril, bàsica de residus

² Llei catalana 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, modificada per la Llei 15/2003, de 13 de juny.

als habitatges³. Per tant, els residus especials o perillosos s'exclouen de l'àmbit competencial dels ens locals.

2.- Residus d'obres menors

Les lleis estatal i catalana consideren els residus procedents d'obres menors i de reparació domiciliària com a residus municipal i, per tant, han de ser gestionats per les entitats locals encarregades de la gestió dels residus urbans. En canvi, els residus d'obres majors no són residus municipals i han de ser gestionats pels gestors autoritzats per l'entitat local i contractats per les empreses constructores.

Per tant, la primera dificultat que hi ha és determinar si el desmantellament d'uns dipòsits d'amiant són o no una obra menor. De la doctrina jurisprudencial examinada es desprèn que són obres menors les que, per la seva senzillesa, no requereixen projecte tècnic i que tampoc afecten l'estructura tècnica de l'edificació.⁴

En l'àmbit català, el Decret 201/1994, de 26 de juliol, regulador dels enderroc i altres residus de la construcció, modificat pel Decret 161/2001, de 12 de juny, estableix que aquests tipus de residus "poden ser gestionats com els residus assimilables als municipals i els ajuntaments tenen les competències de control de la seva gestió, d'acord amb la legislació vigent." Per tant, a Catalunya es considera que aquests tipus de residus poden ser gestionats com a residus assimilables als municipals quan procedeixin d'obres menors o reparacions domèstiques. No obstant això, no s'obliga els municipis a fer-ne la recollida i el tractament, simplement se'ls faculta per exercir el control de la seva gestió.

Pel que fa a la resta dels residus de la construcció, aquests no són municipals, d'acord amb el Decret 201/94, i la seva ordenació i gestió recau en l'àmbit de l'Agència Catalana de Residus.⁵

Davant d'això, pot passar:

- a) que es consideri obra major, amb la qual cosa no són runes domèstiques;
- b) que es consideri obra menor, i tot i que per la seva procedència i característiques de la construcció seria residu domèstic, per la seva composició seria residu especial.

3. Residus especials o perillosos. L'amiant

D'acord amb el Reial decret 952/1997, de 20 de juny,⁶ i amb la Directiva 91/689/CEE,

³ A ningú no se li acut pensar que les piles, els vernissos i les pintures, entre altres, són residus municipals. De la gestió d'aquests residus, en té cura de manera sistemàtica l'Agència Catalana de Residus, sens perjudici de la col·laboració dels ens locals.

⁴ Entre altres, les STS de 30 del març de 1999; del 16 de maig de 1998; del 9 de juny de 1998; del 19 de juliol de 1997.

⁵ Els dipòsits controlats de runes són dipòsits d'inerts de classe I d'acord amb el marc normatiu vigent (Decret 1/1997, de 7 de gener, i Reial decret 1481/2001, de 27 de desembre). En aquests abocadors (dipòsits controlats com ho determina la normativa catalana), no s'hi poden dipositar residus especials com l'amiant que necessàriament han de gestionar-se en un abocador de classe III (per a residus especials) d'acord amb la normativa esmentada.

⁶ El Reial decret 952/1997, de 20 de juny, modifica el Reial decret 833/1988, de 20 de juliol.

qualsevol residu que contingui amiant és un residu perillós (segons la denominació que utilitza la llei estatal) o especial (segons la denominació que utilitza la llei catalana). I els residus perillosos no són residus urbans. En conseqüència, l'amiant no és un residu urbà o municipal.

4. Competències dels ens locals en la gestió dels residus

Per precisar l'abast de les competències municipals amb relació a la gestió dels residus és necessari primer veure que la competència estatal sobre el règim local, que troba el fonament en l'article 149.1.18 de la Constitució, es va traduir en l'aprovació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant LBRL), que inclou la recollida i el tractament de residus en la llista de matèries dels municipis.

Concretament, la LBRL atribueix als ens locals la gestió dels residus sense distingir en funció del tipus de residus, és a dir, sense distingir entre residus urbans i residus especials o perillosos. D'aquí es podria deduir que els ens locals són competents per gestionar tota mena de residus que es generin al seu terme municipal, amb independència de l'activitat que els origini i de la seva composició.

Cal, però, fer palès que la LBRL solament fixa de manera genèrica les competències locals i no conté una concreció sobre l'abast d'aquesta competència local, ja que, com assenyalava la STC 214/1989, aquesta tasca s'ha atribuït al legislador competent i, de fet, dels apartats 2 i 3 de l'article 25 LBRL es dedueix que l'exercici de la competència municipal en matèria de gestió de residus es portarà a terme d'acord amb el que estableixin les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Per tant, la determinació concreta i exhaustiva de les competències municipals no s'esgota amb la LBRL sinó que cal completar aquesta regulació amb la legislació sectorial, estatal o autonòmica que delimiti l'àmbit competencial que correspon assumir a cada administració pública.

En aquesta línia, la premissa a la qual s'havia arribat en analitzar la LBRL al començament d'aquest apartat, segons la qual els ens locals són competents per gestionar tota mena de residus, ha de ser profundament matisada amb la lectura de la legislació sectorial.

Cal tenir en compte, d'una banda, que la normativa estatal reguladora dels residus:

1. Limita les competències dels ens locals en la gestió dels residus urbans i n'exclou la dels residus perillosos⁸.
2. Obliga tots els municipis a prestar el servei de recollida, transport i eliminació dels residus urbans⁹.

⁷ Llei 10/1998, de 21 d'abril, bàsica de residus.

⁸ Article 4.3 LBR: "Las Entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta ley y en las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas."

3. Admet la possibilitat que un residu urbà esdevingui perillós. En aquest cas, faculta les entitats locals, sobre la base de la dificultat que comporta la gestió d'un residu urbà que per les seves característiques ha esdevingut perillós, perquè obliguin els productors o els posseïdors dels residus que s'encarreguin directament de gestionar-los. S'allibera d'aquesta manera també els ens locals de la gestió d'aquests residus que, pel fet de ser urbans, podrien entrar dins l'àmbit de les seves competències⁹.

En conseqüència, d'aquests tres preceptes es desprèn que la LBR no atribueix, en cap cas, a les entitats locals la gestió dels residus especials o perillosos.

4. Mitjançant l'activitat de policia administrativa, s'atorga a les comunitats autònomes, no a les entitats locals, la gestió d'aquests residus perillosos, per la qual cosa la seva gestió no pot correspondre als ens locals, sinó a l'Administració autonòmica¹⁰.

D'altra banda, la normativa sectorial catalana¹¹:

5. No modifica el règim competencial de gestió dels residus perillosos, per la qual cosa els ens locals tenen competència per a la gestió de residus urbans, però no per a la de residus de caràcter especial o perillosos¹².

6. Prohibeix la incorporació de substàncies perilloses en els residus urbans¹³.

7. En els casos en què la llei regula algun aspecte referent al règim jurídic dels residus especials o perillosos atorga la titularitat a la Generalitat i no als ens locals¹⁴.

⁹ Article 4.3, últim paràgraf LBR:

“Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas”.

¹⁰ Article 20.2:

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

¹¹ Article 22.2 LBR:

“Gestión de residuos peligrosos:

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

¹² Llei catalana, 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, modificada per la Llei 15/2003, de 13 de juny.

¹³ És més, l'exposició de motius de la llei declara que:

“l'atribució als ens locals d'un àmbit competencial propi d'ampli abast, en aplicació del principi de descentralització administrativa, s'ha de configurar atenent la capacitat economicofinancera i de gestió dels ens locals.”

¹⁴ Article 39.1 LCR: “Als residus municipals no es poden incorporar matèries o substàncies perilloses, que en tot cas s'han de posar en contenidors específics o s'han de dipositar a la deixalleria.”

8. Analògicament, l'article 24.1 declara servei públic de titularitat de la Generalitat el tractament de determinats residus especials com són els frigorífics, les piles, els fluorescents i llums de vapor de mercuri i els olis.

9. En cas de dubte, les comunitats autònomes tenen la competència residual per assumir qualsevol activitat relacionada amb la gestió dels residus que no correspongui ni a l'Administració de l' Estat ni als ens locals¹⁵.

És evident, doncs, que d'acord amb els antecedents normatius expressats, l'abast competencial dels ens locals s'obté a través de la tècnica jurídica del reenviament normatiu i queda fixat a la legislació sectorial, la qual, en cap cas, atribueix competències de gestió de residus perillosos als ens locals.

D'acord amb les consideracions anteriors, la gestió dels residus especials o perillosos no és competència dels ens locals, sinó de la Generalitat de Catalunya i, concretament, de l'Agència Catalana de Residus.

En conclusió, l'Agència Catalana de Residus és l'únic ens competent per a la gestió d'un residu especial com és l'amiant; en conseqüència, ha d'adoptar les mesures necessàries per a la prestació adequada d'aquest servei als ciutadans de Catalunya.

En aquest sentit, difícilment es pot considerar adequada la prestació d'aquest servei quan a Catalunya únicament hi ha un únic dipòsit controlat per a aquest tipus de residu.

5.- La gestió dels residus especials o perillosos

Pel que fa a la gestió actual dels residus perillosos, cal tenir en compte que les funcions de l'Administració es redueixen, en realitat, a l'aplicació dels mecanismes tradicionals d'intervenció administrativa que tenen com a finalitat que aquestes activitats privades quedin sotmeses a la necessària disciplina ambiental. Les competències de les administracions públiques es materialitzen en un control previ i permanent de les indústries productores i de les empreses gestores dels residus produïts. El responsable final és la persona que ha posat en circulació el residu i l'Administració ha de controlar l'execució material d'aquesta obligació.

Davant d'això, i amb relació al tema concret —l'abocament d'uns dipòsits d'uralita adquirits a l'empresa de Manufactures Uralita de Cerdanyola—¹⁷, els poders públics

¹⁵ Article 26.2 LCR:

“La disposició del rebuig dels residus de caràcter especial en plantes externes es declara servei públic de titularitat de la Generalitat, que s'ha de gestionar preferentment de forma indirecta”.

¹⁶ Article 4.2 LCR:

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

¹⁷ D'acord amb la informació disponible, Manufactures Uralita va parar definitivament, el 31 de març de 1997, les darreres màquines de fabricar plaques d'amiant-ciment i,

haurien d'haver exigit al responsable final, que és la persona que ha posat en circulació el residu, el compliment de l'article 17.1 LCR, segons redacció vigent abans de 1997, és a dir, la garantia que "els residus que generava fossin gestionats d'acord amb les prescripcions de la llei". Calia també, que els poders públics haguessin controlat l'execució material d'aquesta obligació.

Cal recordar que, entre altres principis generals d'aplicació als residus perillosos, d'acord amb el principi d'autoresponsabilitat, el generador del residu perillós ha d'assegurar que el seu tractament es fa sense risc per al medi ambient. D'acord amb el principi de "qui contamina paga", el productor del residu s'ha de fer càrrec dels costos que en comporta el tractament.

amb aquest fet, l'amiant com a matèria primera i la fabricació de materials d'amiant-ciment desapareixen definitivament de Cerdanyola, després de noranta anys de produir aquests materials.