



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 / 2 0 0 0

La Laguna, a 23 de marzo de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Productores de Lodos de Depuradoras y Fosas Sépticas (EXP. 10/2000 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen sobre adecuación al Ordenamiento Jurídico del Proyecto de Decreto (PD) de referencia, se emite a solicitud de la Presidencia del Gobierno, que interesa la emisión del mismo con carácter preceptivo, de conformidad con el art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC) y con el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, 3/1980, de 22 de abril.

2. En el expediente incoado figuran los preceptivos certificados del Acuerdo Gubernativo de solicitud del Dictamen (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo) e informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 23 de noviembre de 1999. El procedimiento de elaboración de la disposición general ha sido tramitado con cumplimiento formal de las previsiones que respecto de los mismos se contemplan en nuestro Ordenamiento, según resulta del art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno de la Comunidad (informe de legalidad, acierto y oportunidad, de 17 de enero de 2000). Obran asimismo en las actuaciones informes de la Viceconsejería de Medio Ambiente y de la Oficina presupuestaria.

3. El art. 1 del PD presenta la regulación proyectada como parte del reglamento previsto en la Disposición Adicional 3ª (DA 3ª) de la Ley autonómica 1/1999, de 29 de

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

enero, de Residuos de Canarias (LRC) cuya aprobación compete al Gobierno, según la Disposición Final 1ª (DF 1ª). En tal sentido, podría estimarse el carácter preceptivo del Dictamen solicitado. Sin embargo, otra cosa distinta resulta del examen de dicho PD, como se razonará en Fundamentos siguientes. No obstante, este Consejo emite el Dictamen solicitado, puesto que, en cualquier caso, puede emitirlo con el carácter de facultativo (art. 12.a), LCC).

II

El parámetro para el examen de la adecuación jurídica del PD está constituido por las siguientes normas:

- a) La citada Ley autonómica 1/1999, de Residuos de Canarias (LRC).
- b) La Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (LR), que tiene carácter básico salvo aquéllos de sus preceptos que han sido establecidos en ejercicio de competencias exclusivas (véase su Disposición Final 3ª).
- c) Los preceptos de carácter básico del Reglamento de ejecución de la Ley 20/1996, de 14 de mayo, de Régimen Jurídico Básico de los Residuos Tóxicos y Peligrosos (LRTP), aprobado por Real Decreto 853/1988, de 20 de julio y modificado por el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio (RR).
- d) Las normas reglamentarias aprobadas por el Real Decreto 1.310/1990, de 29 de octubre y la Orden Ministerial de 26 de octubre, en cuanto regula la obligación de información a la Administración estatal para su transmisión a la Unión Europea.
- e) La Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, sobre protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos en la utilización de los lodos de depuradoras en agricultura.
- f) La Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- g) Las Directivas 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, y 91/156/CEE del Consejo, de marzo de 1971, sobre residuos.
- h) La Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, sobre residuos peligrosos y la Decisión 94/104/CEE del Consejo, que aprueba la lista de residuos peligrosos.

i) La Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre informes medio ambientales.

III

1. La LRC contiene tres habilitaciones distintas y específicas de la potestad reglamentaria: la primera, para la regulación del contenido y funcionamiento de un Registro de Productores y Poseedores de Residuos (DA 3ª); la segunda, para desarrollar y ejecutar la LRC (DF 1ª); y la tercera, para dictar reglamentaciones técnicas específicas para cada tipo de residuos con disposiciones particulares relativas a su producción y gestión de acuerdo con la LRC y el Plan Integral de Residuos de Canarias (art. 5 y DF 1ª, LRC). De la comparación de los preceptos citados resulta que el Reglamento proyectado que regula el Registro de Productores y Poseedores de Lodos, como desarrollo parcial o anticipado del Registro de Productores y Poseedores de Residuos creado por la DA 3ª LRC, se tendría que haber ceñido únicamente a regular su organización, el procedimiento para realizar, modificar o cancelar las inscripciones y para el conocimiento o publicidad de éstas, así como su contenido. En suma, a cuestiones puramente registrales o formales (DA 3ª LRC).

Por tanto, en el art. 1º del PD no debería hablarse de "creación" de un Registro de Productores de Lodos, puesto que este Registro no es otra cosa que el establecimiento parcial o anticipado del Registro de Productores y Poseedores de Residuos ya creado en la DA 3ª LRC o, mejor, de una sección de éste relativo a aquel tipo de residuos. De ahí que en el art. 4.1 PD no deba afirmarse que la inscripción tiene carácter constitutivo, pues no es trasladable a los Registros administrativos la distinción de inscripciones declarativas o constitutivas que es propia de Registros civiles, tal como el Registro de la Propiedad, toda vez que las inscripciones en aquellos Registros tienen con carácter general carácter declarativo. Lo que sí es correcto es que la inscripción es indispensable para realizar la actividad de que se trate, puesto que la misma es condición necesaria para la eficacia de la autorización que se haya concedido.

Por otra parte, no parece adecuado que el PD, en razón a su carácter limitado de regulador de un Registro, contenga regulaciones materiales de las actividades sometidas a la LRC que deben ser establecidas por medio de Reglamentos que, para el caso de que se estableciese una regulación de carácter general o un desarrollo

general de la LRC, sólo estarán subordinadas a ésta y demás normas de superior rango que regulen la misma materia (primer inciso de la DF 1ª LRC). Las normas que regulen parcial o completamente el Registro de la DA 3ª LRC no deben establecer regulaciones materiales de las actividades sometidas a la LRC. En este sentido, el PD no debe contener normas tales como:

a) El art. 4.2, C.2) PD que establece que "los fangos procedentes de la limpieza de fosas sépticas sólo podrán ser transportados por empresas autorizadas". Este precepto contiene una regla material que no debe ser contenida en el Reglamento de Registro de Productores, pues está en contradicción con el art. 1º PD, que dispone "(...) se inscribirán los titulares de actividades que produzcan o generen este tipo de residuos (...)", pero no que los gestionen, y la recogida y transporte de estos residuos, como tal gestión, está sometida en la LRC a distinta autorización previa [art. 12.2 LRC en relación con el 4,f) de la misma]. Tal extremo podría ser regulado por un Reglamento de los contemplados en la DF 1ª LRC, pero no en el previsto en la DA 3ª.

b) Los arts. 8 y 9 que regulan la obligación de llevar un Libro Personal de Registro de residuos y su contenido. Este libro personal no tiene ninguna relación con un Registro administrativo. La obligación de llevar este libro, en cuanto impuesta por el art. 19.3 LRC, ha de ser desarrollada por un Reglamento de los previstos en la DF 1ª.

Lo mismo cabe indicar para los apartados a) y b) del art. 11 PD, que son un trasunto del art. 36 LRC, y para la Disposición Transitoria del PD.

2. Conforme con el segundo párrafo del art. 2 PD, cuando los lodos tengan naturaleza tóxica o peligrosa no se les aplicará el PD al no ajustarse a la LRC en cuanto su DA 3ª no permite que los productores y poseedores de residuos tóxicos sean excluidos del Registro al no hacer exclusión alguna dicha Disposición.

Los arts. 4 y 5 de la Ley estatal 20/1986, de 14 de mayo, de Residuos Tóxicos y Peligrosos (LRTP), de carácter básico (véase su DA 1ª,2), establecían la necesidad de autorización y las obligaciones de productores y gestores. La mencionada Disposición Adicional también confería carácter básico al desarrollo reglamentario de la misma atinente a las condiciones mínimas de las autorizaciones y a las obligaciones. La DA 4ª LRTP, también de carácter básico según la DA 1ª.2, permitía que reglamentariamente se especificaran las empresas que estarían sujetas a las

prescripciones establecidas en los arts. 4 y 5 LRTP. Ese desarrollo reglamentario está contenido en el art. 22 RR, que tiene carácter básico (DA 1ª.2 y 4ª, LRTP).

La LRTP fue derogada por la LR, cuya DA 1ª, de carácter básico, contiene una excepción idéntica a la DA 4ª LRTP, cuya Disposición Derogatoria mantiene la vigencia de la mayoría de los preceptos del RR, entre los que se encuentra el art. 22 RR. Este sigue siendo un precepto básico que condiciona la normativa autonómica de medio ambiente.

Según este artículo, la calificación de pequeño productor de residuos tóxicos peligrosos y su inscripción como tal en el correspondiente Registro depende del hecho de que generen o importen menos de 10 toneladas al año de residuos peligrosos, siempre que no proceda denegar o autorizar la inscripción aunque no alcance o supere esa cuantía en atención al riesgo que para la salud humana, los recursos naturales o el medio ambiente representen los residuos conforme a los criterios del Anexo I del PR (que es el establecido por el RD 952/1997). Así lo establece igualmente el Decreto 51/1995, de 24 de marzo, por el que se regula el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos generados en las Islas Canarias (véase arts. 1 y 2.1 y 3).

La inscripción en ese Registro exime de la necesidad de autorización previa (arts. 9.1 y 22 RR, art. 12.2 LRCan y art. 3, D. 51/1995) y del cumplimiento de las obligaciones del art. 7.1 LR y 17, 18 y 19 LRC.

El art. 6.1 PD, al disponer que todo productor de lodos peligrosos, independientemente de la cuantía de 10 Tn/año y del riesgo que entrañen, sea inscrito en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos con la consiguiente exención de autorización previa y de obligaciones legales, contradice la legislación básica estatal y la legislación autonómica.

IV

1. La Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1,3ª) y según el FJ 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 172/1992, de 29 de octubre, en virtud de ese título competencial el Estado es el único que puede transmitir información a la Unión Europea y las Comunidades Autónomas se la deben proporcionar a través de los conductos que

aquél determine. El art. 10, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece la obligación de las Administraciones Públicas de remitir a la Administración estatal la información que exija el Derecho comunitario europeo.

La Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, sobre uso agrícola de lodos de depuradora establece una serie de obligaciones de información que han sido traspuestas al Derecho interno por normas reglamentarias (RD 1310/1990, de 28 de octubre y O.M. de 26 de octubre de 1993). Estas normas detallan la información y los formularios que se deben remitir a la Administración estatal para su transmisión a la Unión Europea.

El art. 9 PD regula el Libro Personal de Registro y el Anexo I, su formato. Tal regulación no se adecua al contenido que exige la normativa estatal para el mencionado Libro. Tampoco el art. 9 PD y el Anexo I se corresponden con lo que el art. 10 de la Directiva citada establece para los Registros de Lodos destinados a uso agrícola, ni con el contenido y el formato que a efectos de información a la Unión Europea disponen las normas citadas. En suma, el art. 9 PD y su Anexo I no respetan el art. 10 de la mencionada Directiva ni cumplen la ordenación sobre la Información y Registro de los Lodos a efectos de su puesta en conocimiento a la Unión Europea por la Administración estatal.

2. El art. 4.2, C.1 PD utiliza la expresión "población equivalente", mientras que la Directiva 97/271/CEE del Consejo de 21 de mayo, sobre tratamiento de aguas residuales, sienta el concepto técnico de "equivalente habitante" y lo define como la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO5) de 60 grs. de oxígeno por día.

La expresión "equivalente habitante" significa un concepto técnico rigurosamente definido por la Directiva eurocomunitaria que las normas internas no deben sustituirse por expresiones que dificulten su comprensión o aplicación.

3. El art. 19 de la Directiva 91/721/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991; el art. 10 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991; el art. 16 de la Directiva 86/278/CEE del Consejo de 12 de junio de 1986 y el art. 2 de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, establecen que las disposiciones internas de desarrollo de dichas Directivas deben hacer referencia a

ella y deben ir acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Como hemos visto, el PD concierne a materias reguladas por esas Directivas, por lo que deben hacer referencia a ellas, independientemente de que esa referencia acompañe a la publicación y la de enviarla a la Administración estatal para su comunicación a la Unión Europea.

CONCLUSIONES

1. La DA 3ª LRC sólo habilita al Gobierno para la ordenación del Registro de referencia, según se razona en el Fundamento III.

2. Además de las observaciones formuladas al articulado, el PD debe dar cumplimiento a las Directivas de la Unión Europea y a su transposición en el ordenamiento estatal, según se razona en el Fundamento IV.