



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 2 / 2 0 0 2

La Laguna, a 11 de junio de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios (EXP. 51/2002 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

1. Mediante escrito de 10 de abril de 2002, la Presidencia del Gobierno solicita con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en los arts. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, de este Consejo, y 22.3 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, Dictamen sobre el Proyecto de Decreto (PD) de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios.

Acompaña la solicitud de Dictamen, que viene cursada por el procedimiento ordinario, del preceptivo certificado de Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del PD que el Gobierno tomó en consideración en su sesión 8 de abril de 2002. Proyecto que así mismo viene acompañado de los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) de la Viceconsejería de Medio Ambiente; de la Oficina presupuestaria [art. 2.2.f) del Decreto 155/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas presupuestarias]; y del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

Constan, igualmente, memoria económica, de 24 de enero de 2001, de la Viceconsejería de Medio Ambiente, e informe de 12 de junio de 2001, de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente [emitido conforme a lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de

---

\* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Reyes Reyes y Millán Hernández.

Canarias], conforme a los cuales la aprobación del PD no implicaría incremento del gasto público. El informe, de 12 de julio de 2001, de la Dirección General de Planificación y Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio [emitido en cumplimiento del art. 21.5.f) del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Consejería], del que se hace eco informe económico de 25 de febrero de 2002, de la Dirección General de Recursos Económicos del SCS.

Se otorgó así mismo trámite de audiencia a los Cabildos Insulares y a la F.E.C.A.M. [arts. 26.4 de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias (L.R.C.) y 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias]. Las citadas Corporaciones Insulares no han formulado alegaciones ya que sólo obra en el expediente el certificado acreditativo de la remisión a las mismas del PD, sin alegación alguna, por lo que hay que considerar que no se efectuaron.

2. La preceptividad de la solicitud del Dictamen [art. 10.6 de la Ley 4/1984, actualmente art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 22.3 de la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado] anticipa, formalmente, la naturaleza de la norma reglamentaria sobre cuya adecuación jurídica debe pronunciarse este Consejo. Justamente, la primera labor a realizar -tras la constatación del grado de cumplimiento de los requisitos formales- es la de analizar la naturaleza de la norma reglamentaria a la que da cobertura el PD de referencia. Para ser preceptiva la solicitud, se parte de la premisa de que se trata de un Reglamento ejecutivo de ley, en el sentido de que pormenoriza, detalla y concreta preceptos legales que constituyen su habilitación y límite. El PD encuentra genérica y específica habilitación en la Disposición Final Primera de la L.R.C. que faculta al Gobierno para "desarrollar y ejecutar las disposiciones de la (...) Ley y para dictar las reglamentaciones específicas de cada tipo de residuos de acuerdo con lo previsto en la misma, sin perjuicio de la potestad reglamentaria de las entidades locales que, en su caso, les corresponda". Lo que refuerza el mandato del art. 5 L.R.C. que atribuye al Gobierno y Consejería competente en materia de medio ambiente la facultad de "establecer normas para los diferentes tipos de residuos en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción y gestión de acuerdo con los principios y determinaciones de esta Ley y del Plan Integral de Residuos de Canarias".

Como complemento de esa habilitación legal, debe mencionarse la Ley 11/1994, de 26 de julio del Ordenación Sanitaria de Canarias (L.O.S.C.) que contiene preceptos concretos referidos a la materia a la que concierne el PD [arts. 3.c) 23.1.a), b), c), d), e) y 24].

Ya que, justamente, se pretende regular el régimen de los denominados residuos sanitarios [art. 2.a) PD] que, como se verá, es una calificación de residuos que, a su vez ampara otras modalidades o clases, aunque unidos todos por un nexo común, derivado de la actividad sanitaria [art. 2.b) PD].

En suma, formal y materialmente, se trata de una propuesta de norma reglamentaria ejecutiva que determina la preceptividad de la solicitud del Dictamen.

3. Por lo que a los títulos competenciales afectados por la norma proyectada, de su propia "denominación", y la materia a la que la norma se refiere -residuos-, afecta al medio ambiente y directamente al de sanidad, pues de lo que se trata es de evitar riesgos a la salud pública derivada de los residuos sanitarios. De ahí que concurren habilitaciones para la adopción de las normas que integran el proyecto reglamentario. Así, a la Comunidad Autónoma de Canarias corresponde el desarrollo legislativo y ejecución normativa en materias de sanidad, así como protección medioambiental y vertidos (art. 32.10 y 12 del Estatuto). Ese desarrollo legal se encuentra ya definido en las citadas Leyes de Residuos y de Ordenación Sanitaria. Se trata ahora, con suficiente aval estatutario y habilitación legal, de proceder a ordenar una específica clase de residuos, los sanitarios.

La legislación estatal que a la Comunidad Autónoma corresponde desarrollar legal y reglamentariamente está constituida por aquella que, a su vez, concreta determinados preceptos constitucionales relativos a competencias sectoriales del Estado. A saber, las bases sanitarias (art. 149.1.16ª CE) y de protección medioambiental (art. 149.1.23ª CE). Tales bases han tenido adecuada concreción normativa en determinadas leyes de desarrollo, que son la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (L.G.S.), y la Ley 10/1988, de 21 de abril, de Residuos (L.R.). Esta última ley dedica sus arts. 21 a 24 a los residuos peligrosos. Su carácter básico se formaliza en la Disposición Final Segunda, donde, sin perjuicio de que otros de sus preceptos sean expresión normativa de bases de otras materias (art. 149.1.8ª, 10ª y 18ª), no queda duda alguna de que la ordenación de los residuos peligrosos contiene bases del art. 149.1.2.3ª CE.

Por su parte, el contenido de la L.G.S. es básico en el sentido previsto en el art. 149.1.1.6ª CE (art. 2 L.G.S.), a excepción de los arts. 31.1.b) y c) y 57 a 69 -que no conciernen a los residuos sanitarios o, en general, peligrosos-, que será Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas, a las que les reconoce (art. 2.2 L.G.S.) la facultad, por otra parte estatutaria, de dictar normas de desarrollo y complementarias de la Ley, a la luz no sólo de esas bases, sino también del Derecho Europeo de aplicación al caso y que, con respeto del orden constitucional de competencias, puede y debe ser aplicado por la Comunidad, al amparo de sus competencias en la materia (entre otras normas, la Decisión 2000/532/CE, de 3 de mayo, Lista de Residuos Peligrosos, modificada por Decisión 2001/573, de 23 de julio, y 2001/118 y 119, de 16 de enero; Directiva 2000/76/CE, del Parlamento y Consejo, de 4 de diciembre, relativa a la incineración de residuos).

No acaban ahí las bases delimitadoras de la competencia autonómica de desarrollo. Existen también normas reglamentarias, así mismo básicas, que deben ser tenidas en cuenta por la normación reglamentaria que se propone. Entre ellas, el R.D. 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, de Régimen jurídico básico (modificado por R.D. 952/1997, de 20 de junio), y que pese a que su Ley de cobertura ha sido derogada sigue vigente (Disposición Derogatoria Única de la L.R.). Su carácter básico se desprende de su art. 2, que otorga tal condición a los arts. 5 a 7, 10, 13 a 16, 18, 20 a 25, 27, 29 a 32, 35, 37, 38, 40, 41, 43, 46 y 47.

El Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, RPSM, regula, por último, el destino de los cadáveres y restos humanos de entidad suficiente procedentes de abortos, mutilaciones y operaciones quirúrgicas, quedando, por tanto, deferida la decisión sobre los restantes -esto es, sobre aquéllos cuya entidad no merezca la calificación de suficiente- a las Comunidades Autónomas.

Conforme ha declarado el Tribunal Constitucional, TC, "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y (...), en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con que están concebidas, no permitan desarrollo normativo alguno" [STC 149/1991, de 4 de julio, f. j. 1.D)]. Se conciben, así, las normas adicionales autonómicas como "un plus de protección", por cuanto han de tener por objeto

"completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que estas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado (STC 170/1989, de 19 de octubre, f. j. 2).

Se concibe, así pues, la actuación normativa de las Comunidades Autónomas como normas adicionales de las previstas en el art. 149.1.23ª de la CE, en cuanto establecen medidas de protección del medio ambiente y de la salud más rigurosas que las dispuestas en la legislación básica.

4. Con carácter general, el PD ha efectuado una correcta operación de concreción y desarrollo de la norma legal que le sirve de cobertura. Pueden y deben hacerse sin embargo determinadas apreciaciones puntuales a su contenido.

#### **Exposición de motivos.-**

No existe "vacío legal (...) en el ámbito estatal". La L.R., la L.G.S. y el R.D. 833/1988 constituyen si no un exhaustivo marco normativo, sí un referente normativo básico cierto y suficiente con respecto al cual la Comunidad puede ejercer sus competencias normativas. Máxime, cuando ese referente ya ha tenido en el ámbito autonómico su propia concreción legal.

#### **Art. 2.a).-**

El PD se contrae a regular los residuos sanitarios generales por la actividad de los diferentes centros sanitarios. A ello se refiere el art. 2.a) del PD "actividades desarrolladas en los centros sanitarios". No obstante, los residuos derivados de la actividad sanitaria no se limitan a los centros sanitarios, sino que pueden proceder de labores de investigación (Universidades o Centros científicos), o de los domicilios de los particulares (generados por ejemplo de portadores de HIV) o, entre otros, de las unidades móviles de análisis de sangre colocadas en las vías públicas.

En suma, la actividad sanitaria, desborda el criterio locacional que recoge el art. 2.a) lo que debería tener referencia en el PD.

#### **Art. 3.-**

En el apartado b).1.2.b), se incluyen dentro de los citotóxicos -es decir, carcinógenos- a los "restos de medicamentos", que figuran como contenido

propio del apartado b)1.2.c) ("medicamentos; restos de medicamentos; y medicamentos caducados").

El apartado b)2 hace referencia a los residuos sanitarios especiales que integran el Grupo IV, es decir, químicos, citotóxicos, medicamentos radioactivos y anatómicos. En todos los casos, residuos sometidos a "normativas legales específicas" y sometidos, en cuanto a su gestión, a "requerimientos especiales". Estos requerimientos especiales son los propios de su ordenación específica, no los que dispone el PD que, en efecto, no dispone ninguno. La fórmula de la cabecera del precepto y las referencias en cada caso a las normas específicas que los regulan dan a entender que tales residuos están excluidos del PD, cuando no es así, como se demuestra de su propia ordenación (art. 4), que los comprende a todos, a excepción de los "radioactivos". Por ello, el precepto debería limitarse a clasificar, pues de eso se trata, los residuos sanitarios especiales, sin hacer mención específica al régimen jurídico de cada cual; régimen jurídico que debe salvarse pero también cohererse con la pretensión ordenadora del PD. Por ello, bastaría con decir cuáles son esos residuos sanitarios especiales. La especificidad normativa puede hacerse constar bien en una disposición adicional bien en el art. 4 PD.

Finalmente, los residuos radioactivos no deben formar parte de la clasificación, que sólo se justifica en cuanto define el objeto de regulación de la norma. Tal es así, que el art. 4 PD los excluye del ámbito de aplicación del mismo. Como es obvio que esos residuos se producen en el ámbito de la actividad sanitaria, esa exclusión debe ubicarse en las Disposiciones Adicionales del PD.

#### **Art. 6.-**

Su apartado 1 dispone que se fomentará la recogida selectiva de los residuos del Grupo I. Estos residuos son asimilables a los urbanos y su recogida selectiva es obligación municipal (art. 31 L.R.C.). La Comunidad Autónoma puede imponer una recogida selectiva [art. 15 L.R.C.] o fomentar esa actividad; fomento que deberá articularse -como toda medida de fomento-, que deberá tener adecuada traducción en el Plan Especial de Residuos Tóxicos y Peligrosos del art. 32 L.R.C.) y, en última instancia, en los planes intracentro (art. 16 PD). El fomento no debe ser una declaración de intenciones, sino que debe acompañarse de una referencia al instrumento a través del cual se canaliza esa actividad.

Su apartado 3, segundo párrafo, incluye las jeringas de plástico en el Grupo II. Debería incluirse en el art. 3.a.2) del PD.

En su apartado 3.4, el vertido de orina excedente de analíticas por la red de alcantarillado se debería conciliar con las potestades específicas y privativas de los Ayuntamientos, dado que el servicio de alcantarillado es un servicio municipal de carácter obligatorio.

Su apartado 4 se refiere sólo a los residuos citotóxicos, del Grupo IV, cuando en este grupo existen otros residuos a los que, sin embargo, no se menciona.

Los apartados 6 y 7 deben incluirse, por complementariedad normativa, en el art. 5.3 PD.

#### **Art. 10.-**

La generalidad de su apartado 2 hace innecesaria la repetición singularizada que se hace en el art. 14.12 PD.

Debería referirse a la denominación legal "**complejo ambiental de residuos**" [art. 4.u) L.R.C.], en lugar del de "complejos medioambientales" (arts. 10.2 y 14.12 PD). Hasta la Ley 4/2001, de 6 de julio, existía la prohibición de colocar en tales complejos los residuos infecciosos médicos o veterinarios (art. 26.4, segundo párrafo, L.R.C.), prohibición que levantó la citada Ley 4/2001. Son estos complejos los que van a recibir los residuos sanitarios que no hayan sido gestionados en los propios centros, pues los puntos limpios no pueden serlo (porque sólo reciben residuos urbanos, art. 26.2 L.R.C.); las plantas de transferencias, tampoco porque no es su función (art. 26.3 L.R.C.); y los vertederos tienen expresa prohibición legal de recibirlos [art. 26.5.c) L.R.C.].

#### **Art. 15.4.-**

El apartado 4 debería hacer referencia no sólo a los productores, sino también a los poseedores de residuos, como acertadamente se refiere el apartado 1.

## CONCLUSIÓN

El PD que se dictamina se ajusta a la norma legal que le sirve de cobertura, sin perjuicio de las observaciones técnicas expuestas en la fundamentación de este Dictamen.