



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 1 1 / 2 0 1 1

(Pleno)

La Laguna, a 17 de mayo de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 104/2002, de 26 de julio, de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios (EXP. 300/2011 PD)\**.

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

### I

Antecedentes.

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), Dictamen preceptivo sobre el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 104/2002, de 26 de julio, de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios*.

El Dictamen ha sido recabado por el Sr. Presidente sin la previa toma en consideración por el Gobierno, en virtud de lo previsto en el citado artículo 12.1, último inciso, que habilita esta posibilidad con carácter excepcional por razones de urgencia. En este sentido, habida cuenta de la aplicación del mencionado art. 12.1 LCCC en la solicitud del presente Dictamen, y como quiera que, necesariamente, el Proyecto de Reglamento ha de ser aprobado por el Gobierno, que no conoce el texto normativo al no haberlo tomado en consideración antes de remitirse aquélla y haber sido retirado de la Comisión Preparatoria del mismo, según consta en el expediente, se advierte que ha de justificarse no sólo la urgencia en la emisión del Dictamen, sino también la que legitima la excepcionalidad en la solicitud operada, que no necesariamente han de coincidir. Sin embargo, ha de convenirse que, en este

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

supuesto, tanto una como otra están justificadas, en cuanto que la causa aducida es aplicable en ambos casos.

En todo caso, a los fines del cumplimiento del deber de instar la intervención de este Organismo en el procedimiento de establecimiento del Reglamento a aprobar y, por tanto, para garantizar su validez, por este motivo, procede recordar que el texto reglamentario sometido a Dictamen ha de coincidir con el que decida el Gobierno. Por eso, toda alteración en el mismo, por adición de normas, modificación de las actuales o aun supresión de alguna de éstas, por consideración ulterior del Gobierno tras emitirse aquél, requiere la nueva solicitud de Dictamen previo sobre el texto resultante, salvo que tal alteración derive expresa y directamente de los términos u observaciones de dicho Dictamen, pues, de lo contrario, equivaldría a su omisión.

2. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta con la finalidad de dar cumplimiento a la exigencia de motivación prevista en el artículo 20.3 LCCC, en la inminente celebración de las elecciones al Parlamento de Canarias, prevista para el 22 de mayo del presente año.

3. De forma preliminar, este Consejo debe recordar que la observancia del procedimiento es un límite al ejercicio de la potestad reglamentaria que puede afectar a la validez de la norma elaborada. El proyecto de Decreto viene acompañado del preceptivo informe de legalidad, emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Sanidad y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (artículo 44 de la Ley 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno y 15.5.a del Decreto 212/1991), y de impacto por razón de género (art. 24.1.b de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la ley 30/2003, en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), así como del informe del Servicio Jurídico del Gobierno (artículo 20.f del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero), sobre cuyas alegaciones se emitió informe por la Viceconsejería de Medio Ambiente.

Consta asimismo la Memoria Económica (artículo 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a de la Ley 50/1997), en la que se justifica que la modificación proyectada no tendrá repercusión en los gastos ni en los ingresos públicos, y los informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de La Salud, ambos emitidos en virtud de lo previsto en el artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías

del Gobierno de Canarias. Se ha emitido igualmente el preceptivo informe, con carácter favorable, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda (artículo 26.4.a del Decreto 12/2004, de 10 de febrero).

A pesar de lo que se señala en el informe conjunto de la Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, y de Sanidad, de fecha 5 de mayo de 2011, no se ha incorporado al expediente el informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno). Por otro lado, tampoco consta el motivo por el que se ha excluido el trámite de audiencia a los sectores afectados por el PD.

## II

Preceptividad de la consulta y competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. El Reglamento cuya modificación ahora se pretende, aprobado mediante Decreto 104/2002, de 26 de julio, constituye desarrollo de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias, cuyo artículo 5 habilita específicamente a la potestad reglamentaria para el establecimiento de normas en relación con 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 dicha Ley y del Plan Integral de Residuos de Canarias. Como complemento de esta habilitación legal, debe asimismo mencionarse la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, que contiene preceptos referidos a esta materia (arts. 3.c, 23.1.a, b, c, d, e y 24), habiéndose emitido sobre el Reglamento de desarrollo, en fase de Proyecto, el Dictamen 82/2002, de 11 de junio, de este Organismo, en el que se analizaron los aspectos competenciales relevantes en la materia concernida por el citado Reglamento y, por consiguiente, de similar aplicación a la modificación pretendida.

Como allí se señaló, la materia a la que la norma se refiere afecta al medio ambiente y directamente a la sanidad, pues de lo que se trata es de evitar riesgos a la salud pública derivada de los residuos sanitarios. De ahí que concurren en el presente caso los títulos competenciales autonómicos relativos al desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad, así como de protección medioambiental y residuos (arts. 32.10 y 12 del Estatuto de Autonomía de Canarias).

La legislación estatal que a la Comunidad Autónoma corresponde desarrollar en esta materia viene constituida, fundamentalmente, por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, cuya última modificación ha sido operada por la reciente Ley 40/2010, de 29 de diciembre, así como por el Reglamento para la ejecución de la derogada Ley 20/1986, aprobado mediante Real Decreto 833/1988, de 20 de julio (declarado vigente por la disposición derogatoria única de la Ley 10/1998 con la excepción de sus artículos 50, 51 y 56), modificado por los Reales Decretos 952/1997, de 20 de junio y 367/2010, de 26 de marzo. A su vez, toda esta normativa constituye la adaptación del Derecho español a la normativa comunitaria en la materia.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta el Decreto 2.263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, en tanto que regula 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, como ha señalado este Consejo en el ya citado Dictamen 82/2002.

Objeto del PD y observaciones al articulado.

2. El presente Proyecto de Decreto tiene por objeto introducir dos modificaciones puntuales en el Reglamento de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios que afecta a sus artículos 3 y 10:

2.1. Modificación de los apartados b).1. Grupo III.b) y b).2. Grupo IV.d) del artículo 3.

El vigente artículo 3.b).1. Grupo III.b) clasifica como residuos sanitarios específicos o de biorriesgo los restos anatómicos que por su entidad no se incluyen en el ámbito de aplicación del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 2.263/1974, de 20 de julio.

La modificación propuesta se justifica, de acuerdo con lo señalado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto, por razones de seguridad jurídica, en orden a precisar cuáles son los restos que por su escasa entidad se pueden asimilar a residuos sanitarios del Grupo III y que por tanto no se incluyen en el ámbito de aplicación del citado Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, el cual se limita a equiparar "los restos humanos de entidad suficiente procedentes de abortos, mutilaciones y operaciones quirúrgicas" a los cadáveres a la hora de determinar su

destino final, es decir, enterramiento en lugar autorizado, incineración o inmersión en alta mar.

En concordancia con esta modificación, se procede a dar una nueva redacción al apartado b).2. Grupo IV.d) al objeto de ajustarlo a lo establecido en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

Las modificaciones señaladas no presentan reparos por cuanto el citado Reglamento estatal se limita a regular el destino de los restos de entidad suficiente, sin proceder a su concreción, quedando deferida la decisión sobre los que no merezcan tal calificación a la Comunidad Autónoma, que se encuentra habilitada en consecuencia para determinarlos en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene (artículo 32.10 del Estatuto de Autonomía). Así, la determinación realizada en esta cuestión por el PD que ahora examinamos se considera correcta en la medida que se atiende a los parámetros de proporcionalidad (restos de escasa entidad) y razonabilidad (restos que, de acuerdo con sus características, no pueden ser equiparados o asignados al cuerpo humano o a partes reconocibles de éste; se trata de una exigencia que también debe cumplir el límite temporal de la 14ª semana de gestación que se incluye en la modificación examinada).

## 2.2. Modificación del artículo 10.2.

En segundo lugar, se modifica el art. 10.2 del Reglamento al objeto de eliminar la exigencia de que el tratamiento y eliminación de los residuos sanitarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias sólo pueda realizarse en las instalaciones dispuestas a tal fin en los Complejos ambientales de residuos o en Centros hospitalarios, pasando a establecer que su tratamiento y eliminación podrán llevarse a cabo en las instalaciones dispuestas a tal fin que se ajusten a lo preceptuado en la normativa en materia de autorizaciones de gestión de residuos (Decreto 112/2004, de 29 de julio, por el que se regula el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de gestión de residuos), sin excluir -ha de entenderse- la solución ahora prevista.

En concreto, esta cuestión debiera, no obstante, corroborarse de manera expresa, pues, sin perjuicio de lo que enseguida se expondrá, no sería ajustado a la Ley que se desarrolla y que sirve de parámetro de validez a la regulación proyectada, considerar suprimidas las opciones legalmente previstas y, en particular, impedir la eventual declaración de servicio público allí contemplada.

Esta segunda modificación se justifica en la circunstancia de que no existe en nuestra Comunidad Autónoma infraestructura ni métodos medioambientales adecuados para el tratamiento y la eliminación de los distintos residuos sanitarios, lo que hace que la logística y los costes de gestión sean elevados, teniendo en cuenta, asimismo, la gran generación de residuos producida por los centros pertenecientes al Servicio Canario de la Salud y por otros centros de producción como clínicas y centros de tratamiento privados, centros de salud o centros veterinarios. Se señala, además, que con respecto a estos residuos es necesario mantener una política estricta en materia de gestión, que comprende las operaciones de recogida, transporte, almacenamiento temporal y entrega a plantas de tratamiento en otras Comunidades Autónomas a través de gestor autorizado o el depósito en vertedero, en función de la tipología del residuo.

A través de esta modificación se trata de adoptar las actuaciones normativas que faciliten la minimización del traslado de este tipo de residuos hacia gestores autorizados en la Península, así como el sobrecoste que ello supone para los productores de esta Comunidad Autónoma. Con la nueva regulación se permitirá la realización del tratamiento y la eliminación de este tipo de residuos en las instalaciones dispuestas a tal fin que se ajusten a lo dispuesto en el Decreto 112/2004, de 29 de julio, por el que regula el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de gestión de residuos y demás normativa de aplicación. Se da cabida con ello a la iniciativa privada a través de empresas autorizadas y dedicadas a la gestión de residuos sanitarios.

El artículo 21 de la Ley de Residuos de Canarias prevé la gestión privada de residuos, siempre que tal actividad no haya sido declarada servicio público de titularidad autonómica o local, previa autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente. A su vez, el artículo 22 regula los supuestos sometidos a autorización, referidos a las actividades de valorización y eliminación de residuos. La Ley no excluye, pues, la posibilidad de la gestión privada de residuos en función de su clasificación, por lo que la previsión que se contempla en esta modificación no vulnera las previsiones legales.

No contradice tampoco la previsión pretendida lo que se establece en el artículo 26 de la citada Ley, en tanto que ésta regula las instalaciones públicas insulares de gestión de residuos, pero no impide la existencia de otras posibles instalaciones.

En todo caso, por razones de claridad de la norma, debiera señalarse expresamente que estas instalaciones deben estar autorizadas y no sólo “que se ajusten a lo dispuesto en la normativa” reguladora de las mismas.

De carácter formal.

3. Procede señalar, finalmente, en relación con el Preámbulo de la norma proyectada, que por razones sistemáticas debiera variarse el orden de exposición, siguiendo un orden correlativo de los artículos.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto analizado se ajusta al Ordenamiento Jurídico.