



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de marzo de 2001, se elaboró el primer borrador del Plan de Residuos Urbanos y de Residuos No Peligrosos de la Región de Murcia con la finalidad de cumplir el mandato de la Ley regional 1/1995, de Protección del Medio Ambiente (en adelante Ley 1/1995) en el ámbito de los residuos urbanos y no peligrosos, e incorporar las prioridades y criterios establecidos para la gestión de éstos por la Administración General del Estado en las Leyes 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y 11/ 1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, en cumplimiento, a su vez, de lo establecido por la Unión Europea en las Directivas 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991, relativa a los residuos, y 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, en las que se establece la obligatoriedad por parte de las autoridades competentes de formular planes de gestión de residuos, incluyendo un capítulo específico sobre la gestión de envases y residuos de envases.

Se acompaña de una memoria justificativa de la Secretaría Sectorial del Agua y de Medio Ambiente sobre la necesidad y oportunidad del Plan, en la que se describen sucintamente los antecedentes, el contenido básico del Plan, su estructura y los criterios de clasificación de los residuos.

SEGUNDO.- Consta el acta de la sesión del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente, de 27 de marzo de 2001, en la que se consigna, como asunto tratado en el orden del día (punto nº. 5) "Información previa sobre Plan de Gestión de Residuos Urbanos asimilables a Urbanos y Residuos no Peligrosos de la Región de Murcia".

TERCERO.- El Servicio Jurídico de la Consejería consultante emite informe, el 23 de mayo de 2001, sobre la tramitación del Plan, analizando la incidencia de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, en los planes de protección de medio ambiente, y entendiendo de aplicación, por su naturaleza reglamentaria, el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Finalmente enumera los distintos departamentos de la Administración regional, Ayuntamientos, órganos consultivos y organizaciones a los que ha de otorgarse trámite de audiencia, además de la necesidad de someter el Plan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Conforme al precitado informe, el Jefe de Sección de Residuos emite propuesta, en fecha 12 de junio de 2001, para que se inicie la tramitación del Plan por parte del titular de la Consejería, quien suscribe la correspondiente Orden de aprobación inicial del Plan (folios 92 y 93).

CUARTO.- Pese a la tramitación indicada con anterioridad, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acuerda en fecha 22 de junio de 2001, y a propuesta del titular de la Consejería, aprobar el Plan de Residuos Urbanos y de Residuos No Peligrosos de la Región de Murcia, que es objeto de publicación en el BORM de 3 de julio de 2001. Con posterioridad se publica una corrección de errores (BORM de 23 de julio siguiente) por omisión en la publicación del Anexo II del Plan relativo al Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases de la Región de Murcia.

QUINTO.- No obstante el Acuerdo aprobatorio del Plan, la Consejería consultante continúa con

la tramitación del Plan, otorgando los siguientes trámites de audiencia:

- A la Asociación de Empresas de Medio Ambiente de la Región de Murcia y a Ecologistas en Acción.
- Al Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de la Región de Murcia.
- A la Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- A los Ayuntamientos de Cartagena, Lorca y Murcia.
- Al Consejo Económico y Social.

SEXTO.- Elaborado el Estudio de Impacto Ambiental por parte del Jefe de Sección de Residuos, fechado el 28 de septiembre de 2001, según el expediente 1034/00, incluido en el Anexo I (a partir del folio 339), éste se somete a información pública conforme al anuncio publicado en el BORM de 7 de noviembre de 2001, y a consultas de las entonces Consejerías de Obras Públicas y Ordenación del Territorio y de Tecnologías, Industria y Comercio, así como a las Direcciones Generales de Agricultura e Industrias Agrarias, y de Ganadería y Pesca. Durante la información pública se presentaron alegaciones por parte de D. J. P. L., en representación de la Asociación "Plataforma para la defensa del Valle de Ricote", D. A. Z. V., en representación de la Federación de Asociaciones de Vecinos, D^a. J. M. F., en representación de la Asociación Ecologistas en Acción Región Murciana, y D. R. G. T., en representación del Grupo Socialista de la Asamblea Regional.

También figura en este trámite el informe emitido por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, de 28 de noviembre de 2001, que concluye en que ni el Plan ni el Estudio de Impacto Ambiental entran en la cuestión fundamental y básica, que justifica la evaluación de impacto ambiental: la posible localización de áreas o territorios susceptibles de implantación de plantas de residuos urbanos no peligrosos. El informe emitido por la Dirección General del Medio Natural, de 21 de diciembre de 2001, lo hace favorablemente desde el punto de vista de la conservación del medio natural, si bien indica que el Estudio de Impacto Ambiental ha de completarse con la indicación de los lugares donde se pretenden ubicar las instalaciones de eliminación de residuos y las repercusiones que se puedan producir de manera directa o indirecta sobre los Lugares de Interés Comunitario o Zonas de Especial Protección de Aves.

Dicho trámite de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), tras el estudio de las alegaciones presentadas por parte de los servicios técnicos, concluye con una Declaración favorable de Impacto Ambiental por parte de la Secretaría Sectorial de Agua y Medio Ambiente, sujeta, no obstante, a una serie de condiciones que figuran en el Anexo de Prescripciones Técnicas; todo ello es objeto de publicación en el BORM de 27 de marzo de 2002.

SÉPTIMO.- El Consejo Económico y Social, en su sesión plenaria de 12 de julio de 2002, dictamina el Plan Regional, valorando positivamente que el Consejo de Gobierno haya abordado la elaboración y aprobación del Plan, por considerar que la planificación integral es el medio adecuado para garantizar la necesaria eficacia y eficiencia de las diversas medidas correspondientes a los campos en los que debe centrarse la acción administrativa en la materia, al igual que valora positivamente la estructura del plan y los objetivos básicos y estrategias para el logro de los mismos. No obstante, realiza las siguientes consideraciones acerca de su contenido:

"4. El CESRM considera, en relación con la estructura del Plan, que hubiera sido conveniente que se incluyese en los apartados correspondientes el carácter de novedad o continuidad de cada una de las medidas previstas. Del mismo modo, a los efectos de medir el esfuerzo económico, también sería útil que se reflejase, en aquellas actuaciones en que ya existiese dotación económica, la cantidad que venían destinándose a las mismas. En el mismo sentido también aportaría una mayor fuerza a la planificación prevista el incluir un orden de prioridades

entre las distintas actuaciones.

5. El CESRM considera que el procedimiento seguido en la elaboración del Plan no ha conseguido, sin perjuicio de los trámites realizados en los diversos órganos consultivos de la Administración regional, el adecuado nivel de participación de la Administración Local y del Estado, ni tampoco de las universidades de la Región y de los diversos colectivos, empresas, organizaciones y profesionales interesados en la problemática de la gestión de residuos urbanos y no peligrosos. Esta importante cuestión podría encontrar su solución incorporando a dichos agentes en los procedimientos de revisión del Plan de Residuos Sólidos Urbanos y No Peligrosos de la Región de Murcia.

6. Desde el punto de vista del contenido del Plan, el Consejo Económico y Social echa en falta un objetivo genérico que haga referencia a la necesidad de fomentar de forma continuada la investigación y el desarrollo tecnológico de instrumentos, procesos y sistemas que permitan la eliminación o minimización de la producción de residuos o aumenten su reutilización.

7. El CESRM quiere poner de manifiesto que la dotación económica del Plan parece insuficiente (...). Por otra parte, la financiación del Plan se confía, en su mayor parte, entre un 60% y un 75% a la financiación privada, sin establecer ningún tipo de mecanismo que garantice la misma.

8. (...) Se deberían haber incluido las previsiones que la Administración General del Estado realiza para la ejecución de los Planes, al igual que se ha hecho en otros instrumentos de planificación regionales (...). La misma consideración se hace extensiva a la actividad de los servicios de gestión de residuos urbanos y no peligrosos.

9. Es de especial preocupación para el CESRM el hecho de que en la fecha de aprobación del Plan no se conozcan ni las cantidades producidas de residuos especiales o peligrosos ni su destino final.

10. En relación con la recogida selectiva de residuos, el CESRM recomienda el diseño, con suficiente antelación, de un Programa de Concienciación y Participación Ciudadana que detalle los objetivos perseguidos, las estrategias de comunicación previstas, las actuaciones a realizar, el calendario de las mismas, así como las necesidades presupuestarias, técnicas y de personal requeridas para su ejecución".

OCTAVO.- Con fecha 10 de diciembre de 2002, se emite informe por el Jefe de Servicio de Vigilancia e Inspección Ambiental sobre las observaciones realizadas por el CES (folios 204 y ss.), indicando que las conclusiones presentan útiles aportaciones al contenido del Plan, que serán, en su caso, oportunamente incorporadas en el proceso de desarrollo y de revisión del mismo, precisando, seguidamente, una serie de extremos en relación con aquéllas.

NOVENO.- El Servicio Jurídico de la Consejería consultante emite informe (folios 213 y 214) indicando una serie de trámites que también han de ser cumplimentados, como el informe de los Consejos Asesores de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como deficiencias en la documentación que han de ser subsanadas, como la incorporación al expediente del texto definitivo del Proyecto del Plan y el Proyecto de Decreto para su aprobación, además de la incorporación de un informe sobre las consultas realizadas, y cuáles han sido las observaciones aceptadas o rechazadas de forma motivada.

DÉCIMO.- Consta en el expediente la Sentencia nº. 634/2002, de 28 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (folios 215 a 218), que declara nulo el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de 22 de junio de 2001 que aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos no Peligrosos de la Región de Murcia, por haberse omitido los trámites esenciales previstos en la Ley para su aprobación, entre ellos, el de audiencia al Consejo Económico y Social, al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a los Consejos Asesores de Medio Ambiente y de Ordenación del

Territorio y Urbanismo y al Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos, así como por la omisión de la evaluación de impacto ambiental. Dicha Sentencia fue notificada a la Administración regional el 13 de febrero de 2003, según consta en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma (folio 236).

UNDÉCIMO.- Recabado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, es devuelto el expediente en fecha 19 de febrero de 2003 para que fueran cumplimentados los informes de los Consejos Asesores precitados. Figura en el expediente el Acuerdo del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, correspondiente a su sesión de 26 de febrero de 2003, informando favorablemente el Plan por mayoría de sus miembros, así como el Acuerdo de la Comisión de Coordinación de Política Territorial de 27 de febrero de 2003, que informa también favorablemente el Plan, sin perjuicio de indicar la conveniencia de solicitar informe a la Administración General del Estado, lo que es efectuado el 12 de marzo de 2003 a través de la Delegación de Gobierno, sin que conste que haya sido contestado.

DUODÉCIMO.- Con fecha 11 de marzo de 2003, la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma emite informe al Plan, sin que considere un obstáculo jurídico para su emisión el que se encuentre pendiente el informe de la Administración General del Estado, haciendo constar, en cuanto a la integridad del expediente, la necesidad de incorporar al mismo todos los documentos que cita y, en cuanto a su contenido, que se separen los aspectos normativos de los demás, que han de considerarse elementos interpretativos y coadyuvantes para la mejor aplicación de las normas contenidas en el Plan, así como la conveniencia de sopesar si sus anexos han de formar parte del mismo.

DECIMOTERCERO.- Con fecha 1 de abril de 2003 emite informe el Asesor Facultativo de la Secretaría Sectorial de Agua y Medio Ambiente sobre las sugerencias realizadas por el Órgano preinformante, indicando que se procede a reestructurar formalmente el Plan, y así se separa la introducción y la memoria de la parte relativa a la ordenación.

DECIMOCUARTO.- Consta un informe de la Secretaría General denominado "Memoria" de 7 de abril de 2003, que de forma sucinta recoge las razones de oportunidad para la aprobación del Plan y el procedimiento seguido.

DECIMOQUINTO.- Con fecha 10 de abril de 2003 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y de Residuos no Peligrosos, acompañado del expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen es recabado con carácter preceptivo por la autoridad consultante, con fundamento en el apartado 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en cumplimiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 28 de diciembre de 2002, que concluye en que el Plan de Residuos tiene naturaleza reglamentaria y, por tanto, ha de sujetarse a una serie de trámites, entre ellos, el Dictamen del Consejo Jurídico.

No obstante, el Consejo Jurídico ha de precisar que la preceptividad de su Dictamen es aplicable a aquellas partes del Plan encuadrables en la figura de reglamento ejecutivo, entendiendo como tal el que tiene por "finalidad completar y desarrollar las previsiones de la Ley en que se apoya", conteniendo como función específica la creación de derecho objetivo, lo que es propio de la potestad reglamentaria (Consideración Primera de nuestro Dictamen nº. 82/01), frente a otras partes integrantes del documento sometido a consulta de las que difícilmente es predicable su carácter de norma jurídica (por ejemplo, la memoria justificativa o

el diagnóstico de la situación actual, incluido en el Anexo I "situación de partida en la gestión de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos", o la estimación de los costes), que podrían calificarse más bien de documento técnico propio de los instrumentos de planificación supramunicipal (artículos 4 y 5 de la Ley 1/1995 y 20 de la Ley 1/2001), orientados a la mejora de la gestión de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos, describiendo la situación actual y marcando unas directrices y propuestas de actuación; dichos instrumentos, aun cuando se les reconociera la condición de disposición de carácter general, según la tendencia a la consideración normativa de la planificación administrativa en nuestro ordenamiento jurídico, no son, sin embargo, encuadrables en el concepto de reglamento ejecutivo a efectos de la preceptividad del Dictamen de este Consejo Jurídico de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, cuya moción de 22 de mayo de 1969, sobre su intervención en los reglamentos ejecutivos, hace suya la STC nº. 18/1982, de 4 de mayo. Sirva como ejemplo de lo expuesto que si bien los Planes Generales Municipales tienen naturaleza reglamentaria reconocida por la jurisprudencia, sin embargo no se consideran reglamentos ejecutivos de la Ley del Suelo a efectos de la emisión con carácter preceptivo del Dictamen del Consejo Jurídico (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 1 de junio de 1999). Por tanto, el carácter de nuestra intervención será objeto de profundización cuando analicemos las distintas partes que integran el contenido del Plan, destacando que, tras la reestructuración formal del mismo producida durante su tramitación, los aspectos normativos se han incorporado al documento nº. 3 del Plan, y a él se refieren las observaciones que han de seguir; los artículos que se citan en el cuerpo del presente Dictamen van referidos también a esa parte.

Por último, cabe reseñar que el texto objeto de Dictamen es el reseñado con el número 32 en el índice del expediente, con la siguiente estructura básica:

1. Memoria Justificativa.
2. Objetivos del Plan.
3. Normativa del Plan de los Residuos Urbanos y de los Residuos No Peligrosos de la Región de Murcia.

Título I: Normas generales.

Título II: Medidas para la Gestión de Residuos Urbanos producidos en los domicilios particulares.

Título III: Medidas para la Gestión de Residuos Urbanos no producidos en los domicilios particulares.

Título IV: Medidas para la clasificación de Residuos no Peligrosos.

Título V. Medidas de Inventario, comunicación, colaboración, formación, I+D+T.

Título VI. Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases de la Región de Murcia.

4. Anexos del Plan.

-Anexo I

Situación de partida en la gestión de residuos urbanos y de residuos no peligrosos.

- Anexo II.

Implantación y adaptación de los sistemas de gestión de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos, periodo 2001.

- Anexo III.

Evaluación económica, estimación de costes y financiación.

SEGUNDA.- Distribución de competencias en el sector material de los residuos.

Las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente son de aplicación en su totalidad a los residuos por constituir éstos una faceta del concepto global del medio ambiente. Aunque existen diversas definiciones de

residuo y dicho término se emplea para hacer referencia también a distintas realidades, nos interesa conocer el concepto jurídico de residuo a efectos de la utilización del término en la normativa correspondiente y de la concreción del ámbito de aplicación del Proyecto sometido a consulta.

A este respecto, la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991 aporta una definición legal de residuo: "*cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse*". Dicho concepto es reproducido por el artículo 3,a) de la Ley 10/1998 de 21 de abril, de Residuos, que incorporó al ordenamiento los cambios en la concepción de política de residuos derivados de la Directiva 91/156/CEE, añadiendo que, en todo caso, tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER).

El Proyecto sometido a consulta (artículo 2.2) utiliza también la definición de residuo prevista en la Ley estatal, y aplica el CER conforme a las categorías que incorpora en el artículo 2.4.

Definido el concepto de residuo, conviene concretar la delimitación de competencias en este sector.

1. Competencias estatales.

Corresponde al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre medio ambiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1, 23ª de la Constitución Española y, en ejercicio de dicha competencia, aprobó la Ley 10/1998, así como la Ley 11/1997, aunque esta última en ejercicio conjunto de las competencias estatales para dictar la legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección de medio ambiente.

En aplicación de dichas normas se ha aprobado el Plan Nacional de Residuos Urbanos por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de enero de 2000.

2. Competencias autonómicas.

A la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia le corresponde la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente, así como establecer normas adicionales de protección, según el artículo 11.3 de su Estatuto de Autonomía, conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio. No obstante, por el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente, en tanto afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC nº. 102/1995, de 26 de junio), no debemos olvidar que, además, la Administración regional ostenta competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio (artículo 10. Uno. 2 EA) y de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. A este respecto, debe recogerse en el Preámbulo del Proyecto de Decreto la referencia a las competencias estatutarias autonómicas que sustentan la aprobación del Plan.

En ejercicio de la competencia autonómica en materia de medio ambiente se aprobó la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia que, en lo que se refiere a los residuos, se remite a la planificación ambiental (directrices, programas de gestión de residuos, planes de gestión de residuos sólidos urbanos, tóxicos, peligrosos y hospitalarios, industriales inertes, residuos agropecuarios), sin que se disponga de normativa autonómica en un sector específico, como es el de residuos, en desarrollo de la normativa básica estatal, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, que sí gozan de un marco legal regional en la materia. Sirvan de ejemplo, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, o la Ley 9/1999, de 29 de enero, del Parlamento de Canarias, o la Ley 10/1997, de 22 de agosto, de la Comunidad Gallega, todas ellas sobre residuos.

La anterior reflexión no es baladí, puesto que dichas normas regionales han desarrollado,

además de las competencias de la Administración autonómica y local en la materia, los instrumentos de planificación, sus contenidos, procedimiento, relaciones con otros instrumentos, acogiéndose en determinados casos a los instrumentos de ordenación del territorio existentes en su ordenamiento regional, o creando figuras específicas, y desarrollando el régimen de gestión, la financiación del Plan, el régimen de autorizaciones, etc. Precisamente la falta de un desarrollo autonómico de la normativa estatal en dicho sector ha impregnado el Proyecto de Decreto que se remite a Dictamen, puesto que, en ausencia de normativa autonómica, constituye un híbrido que contiene, de un lado, el desarrollo de la normativa básica y, de otro, la planificación ambiental, como refleja claramente el artículo 1 del Plan: *"el objeto del Plan de Residuos Urbanos y de Residuos No Peligrosos de la Región de Murcia es el establecimiento de un marco para la adecuada producción y gestión de los citados residuos que además sirva para:*

a) Permitir la adaptación a la normativa vigente de la intervención administrativa llevada a cabo en la Región de Murcia en materia de residuos urbanos.

b) Definir un modelo de gestión de los residuos ambientalmente avanzado que se marque unas metas y objetivos acordes con la política de la Unión Europea en materia de medio ambiente".

También el artículo 18, sobre el Programa de Envases y residuos de Envases de la Región de Murcia, señala como objetivo: *"...definir el marco de intervención administrativa y determinar las medidas necesarias para el cumplimiento de la Región de las obligaciones derivadas del artículo 17 de la Ley 11/1997..."*.

De lo expuesto se desprende la conveniencia de haber deslindado el desarrollo normativo autonómico en materia de residuos (apartado a) de la posterior planificación (apartado b), con funciones, contenidos y procedimientos distintos, lo que hubiera evitado, presumiblemente, las incidencias producidas en su tramitación y la disposición de un marco normativo que proporcione seguridad en la adopción de los instrumentos.

Además, en lo que concierne a su vertiente de plan, se había producido un vacío normativo en la legislación ambiental (Ley 1/1995), tras la entrada en vigor de la Ley 1/2001 que derogó expresamente (Disposición Derogatoria 1,d) el procedimiento para la aprobación de los Planes de protección del medio ambiente y sus efectos (con anterioridad se equiparaban a las Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial), aspecto sobre el que este Consejo realizó una observación en su Dictamen nº. 45/2000. No obstante, este vacío no es predicable del resto del ordenamiento jurídico regional puesto que la citada Ley 1/2001 contiene instrumentos de ordenación del territorio de carácter sectorial (artículos 17, 24 y 31), a los que la Consejería consultante debía haber acudido, incorporando las previsiones de la Ley 1/1995 para dichos planes, en cumplimiento de los objetivos de la Ley 10/1998 de integrar la política de residuos con las económicas, industriales y territoriales, teniendo en cuenta que la tramitación del Plan de Residuos se encontraba, a la entrada en vigor de la referida Ley 1/2001, en su fase inicial. Precisamente por el carácter director que se predica del Plan tramitado su contenido sería equiparable, en parte, más bien a unas Directrices de carácter sectorial (artículo 20 de la Ley 1/2001).

La redacción del artículo 18, sobre el Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases de la Región de Murcia conduce a cierto equívoco pudiendo interpretarse como una extralimitación de las competencias autonómicas, al establecer el carácter básico de la integridad de su texto, característica que sólo es predicable de la normativa estatal. En el mismo sentido la expresión "este Plan con carácter básico contiene" (Memoria justificativa, folio 259), que no es lo mismo que decir el "contenido básico del Plan".

3. Competencias locales en materia de residuos.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local,

establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de recogida y tratamiento de residuos (apartado 2,l). Además, el artículo 26.1b) de la misma Ley imponía a los municipios de población superior a 5.000 habitantes el tratamiento de residuos. Sin embargo, la Ley 10/1998 ha modificado esta última previsión, pues ha generalizado dicha obligación al establecer (artículo 4.3) que 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. Inclusive, esta última obligación se intensifica para los municipios con población superior a 5.000 habitantes, puesto que están obligados a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado, a partir del 1 de enero del año 2001 (artículo 20.3 y Disposición Transitoria Tercera de la Ley 10/1998). A mayor abundamiento, el artículo 7 de la Ley 4/1994, de Salud de la Región de Murcia, establece que los Ayuntamientos, de acuerdo con los planes y directrices sanitarias de la Administración regional, tendrán las competencias en el control sanitario del medio ambiente y, concretamente, en residuos urbanos e industriales.

Además, el artículo 5.5 de la Ley 10/1998 señala que las Entidades Locales podrán elaborar sus propios planes de residuos urbanos de acuerdo con lo que se establezca en la legislación y en los planes de residuos de la Comunidad Autónoma.

TERCERA.- Habilitación legal.

El Preámbulo del Proyecto de Decreto (penúltimo párrafo), establece que, de acuerdo con el mandato establecido en la normativa estatal y europea antes citada y al amparo de lo dispuesto en los artículos 4 y ss. de la Ley 1/1995, se procede a elaborar el Plan de los Residuos Urbanos y no Peligrosos. Dicha motivación se amplía en la Memoria justificativa del Plan, en concreto en el folio 258, cuando se indica: "*dentro del ámbito autonómico, la habilitación legal para la formulación y aprobación de planes de gestión ambiental y el alcance de los mismos vienen marcados por la Ley 1/1995*".

Ciertamente el Proyecto, en su vertiente formal de Plan, se encuentra habilitado por el artículo 4 de la Ley 1/1995, al establecer que por el Consejo de Gobierno se aprobarán planes de protección del medio ambiente, de ámbito territorial o sectorial, que se ejecutarán a través de programas, entre ellos, el de gestión de residuos (artículo 5); a lo que hay que añadir la habilitación expresa de la Disposición Transitoria Primera, apartado 4, de dicha Ley, que determina que en el plazo de dos años se aprobarán una serie de planes entre ellos, el de residuos sólidos urbanos y otros que atañen a la materia. También se encuentra habilitado para este cometido por el artículo 4.2 de la Ley 10/1998 que establece que corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos. En su vertiente reglamentaria en materia de residuos, ya expuesta en la Consideración Primera del presente Dictamen, y en ejercicio de las competencias estatutarias anteriormente citadas, desarrolla la Ley estatal 10/1998, entre otros aspectos, en la concreción de atribuciones de las Administraciones Públicas (artículos 3.3, 10.2 y 21), en la intervención de las Entidades Locales (artículos 4 y 6), y en la responsabilidad de los productores y poseedores de residuos (artículos 7 y 10.1). También la Ley 11/1997, en lo que afecta a los envases y residuos de envases, puesto que los Planes autonómicos de gestión de residuos han de contener determinaciones específicas al respecto (por ejemplo, los artículos 21 sobre ámbito de gestión y actuaciones, y 24 sobre sistemas de gestión aplicables).

No obstante, en su faceta de instrumento de planificación medio ambiental, el Plan no se ajusta a uno de los contenidos previstos en el artículo 5.4 de la Ley 10/1998 para los planes autonómicos, consistente en la determinación de los lugares e instalaciones nuevas apropiadas para la eliminación de los residuos, deficiencia que ha sido puesta de manifiesto tanto por el

informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo emitido en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (folio 84: *"el Plan no entra en la cuestión fundamental y básica que justifique la evaluación de impacto ambiental como es la posible localización de áreas o territorios susceptibles de la implantación de plantas de residuos urbanos no peligroso"*), como por el emitido por la Dirección General del Medio Natural (folio 145: *"El EsIA debería incluir los lugares donde se pretenden ubicar las instalaciones de eliminación de residuos, tal y como establece la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos en su artículo 5, apartado 4"*). El mismo Plan reconoce, para los llamados residuos no peligrosos (folio 325), la necesidad de nuevas instalaciones de gestión, remitiéndose a los correspondientes estudios y proyectos de detalle, aspecto que será tratado seguidamente. Tal determinación también viene exigida por la Directiva Europea 75/442/CEE, modificada por la Directiva 91/156/CEE, para los planes de gestión de residuos, que establece, entre sus determinaciones, los "lugares o instalaciones apropiados para la eliminación" (artículo 7.1).

CUARTA.- Sobre el alcance del Plan y su contenido.

Con ocasión del sometimiento del Plan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en cumplimiento de lo previsto en el Anexo I, d) de la Ley 1/1995, que exige a los planes de gestión de residuos sólidos urbanos su sometimiento al citado trámite, las alegaciones presentadas y los precitados informes en el trámite de consulta institucional han planteado la falta de la vertiente territorial del Plan, puesto que los criterios de localización de las nuevas instalaciones se remiten a proyectos individuales y, consecuentemente, la evaluación ambiental conjunta del Plan queda desvirtuada. A este respecto, la evaluación de los planes tiene como fundamento la inclusión de la pertinente información ambiental en el proceso de toma de decisiones (Considerando 5 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), como marco para proyectos y actividades; sin embargo, la falta de plasmación física del Plan, y, concretamente, la ausencia de posible localización de áreas o territorios susceptibles de ubicación de plantas de residuos urbanos no peligrosos, además de no cumplir la normativa básica ya expresada en cuanto a los lugares e instalaciones apropiados (artículo 5.4 de la Ley 10/1998), no permite tampoco integrar la política territorial en la de residuos, cuando es uno de los objetivos de la norma estatal y del Plan regional (Memoria justificativa, folio 255, párrafo segundo *in fine*). Como plasmación de lo expresado, la declaración de impacto ambiental incluye en su condicionado que "la localización precisa de las mismas y sus características, en el caso de nuevas instalaciones, se determinará en base a los correspondientes proyectos".

La anterior consideración obliga a la Consejería consultante a completar el Plan con dicha determinación, si bien es cierto que el término "lugares" empleado por el artículo 5.4 de la Ley 10/1998 deja un margen de decisión al planificador autonómico para que determine el grado de precisión, de lo que se derivan dos posibilidades: 1ª) que el Plan concrete los emplazamientos, lo que obliga a someterlo de nuevo a EIA, y a repetir los trámites de audiencia e informes recabados durante la tramitación, puesto que se trata de una modificación sustancial que afecta al contenido del mismo; 2ª) que el Plan zonifique la Región determinando los municipios o las comarcas donde se plantean dichas instalaciones, así como los criterios generales para su ubicación, remitiendo para su concreto emplazamiento a un instrumento de planificación territorial, como es el Plan de Ordenación Territorial (artículo 24 de la Ley 1/2001); instrumento ideado para regular la política territorial en un sector de actividad específico y que, como recoge el apartado b) del artículo 25 de la citada Ley, tiene por objeto la planificación de sectores de actividad específica que por tener incidencia territorial requieren de un instrumento de apoyo. Dicho instrumento de planificación territorial, que habrá de someterse a EIA, y cuyo

procedimiento está recogido en el artículo 29 de la Ley 1/2001, puede plasmar territorialmente aquellas actuaciones del Plan de residuos que así lo requieran y establecer mandatos concretos de adaptación a los planes generales de los municipios afectados (artículo 19, sobre ejecutividad y efectos), no con un carácter tan general como lo efectúa el Proyecto de Plan sometido a consulta (artículo 13, apartado k, de la Normativa). Tal solución viene avalada por el artículo 5.2 de la Ley 1/1995, que determina que los planes de protección de medio ambiente se incluirán en los planes de actuación sectorial y territorial que apruebe la Administración regional y por el carácter director del Plan, que lo aproxima en su contenido a unas Directrices (artículo 20 de la Ley 1/2001).

En otro orden de ideas, no se instrumentalizan los desarrollos del Plan, pues, en el condicionado de la Declaración de Impacto Ambiental figuran una serie de Programas que no aparecen como tales en el Plan o, inclusive, el propuesto por el CES sobre "Concienciación y Participación Ciudadana", el cual, aunque se afirma que las actuaciones serán integradas en el correspondiente Programa, no es recogido expresamente como tal Programa (folio 212).

Por otra parte, contrastando las determinaciones establecidas por el Plan con las exigidas por el artículo 5.1 de la Ley 10/1998 resulta lo siguiente:

1. Se recogen sus objetivos en el apartado 2, si bien a raíz de la reestructuración puramente formal del texto, a resultas del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, han desaparecido del texto los objetivos atinentes a los residuos no peligrosos que sí figuraban en los Proyectos anteriores (apartado 6.2). Además, existe un punto 1 pero no el 2 (folio 264).
2. Las medidas para la gestión de los residuos urbanos vienen previstas en los Títulos II, III y IV de la Normativa del Plan (apartado 3).
3. La evaluación económica, estimación de costes y financiación viene recogida en el Anexo III. En relación con estos dos últimos apartados se ha incidido por los servicios técnicos correspondientes en el carácter director del Plan (folio 207 y ss.), lo que condiciona el grado de definición básico de los contenidos del estudio económico financiero; dicha apreciación conduce a reforzar, lógicamente, su aplicación a través de instrumentos operativos, que no son concretados como tales (por ejemplo, el Programa de Concienciación y Participación Ciudadana o el de cierre y vigilancia poscierre de vertederos), como se ha expuesto con anterioridad.
4. El procedimiento de revisión.

El artículo 30 del apartado 3, sobre "Revisión del Plan" faculta al titular de la Consejería para la aprobación de las correspondientes revisiones del Plan, no ajustándose tal habilitación a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera. 4 de la Ley 1/1995, que atribuye la competencia al Consejo de Gobierno. Por otra parte, no se recoge el procedimiento de revisión, en defecto de previsión legal, en el que se debe asegurar la participación pública y audiencia a los interesados. Además se establece que, con carácter provisional y anual, podrán incorporarse aspectos que supongan una mejor definición y aplicación de las medidas, sin concretar el procedimiento de actualización y cuáles son sus límites, para diferenciarlo del supuesto de revisión del Plan.

QUINTA.- Procedimiento seguido para la aprobación del Proyecto de Decreto

La naturaleza híbrida del Proyecto (reglamento-instrumento de gestión), como ya se ha expuesto anteriormente y, fundamentalmente, la necesidad de disponer prontamente de la aprobación de un instrumento de tales características (se dice en el folio 84 que "no es posible retrasar la tramitación del Plan a la citada fecha de 17 de junio puesto que es urgente la emisión de un acto administrativo en relación con el Plan remitido"), han conducido, en su inicio, a un planteamiento erróneo en la tramitación, puesto que el Plan fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 22 de junio de 2001, a propuesta del titular de la

Consejería, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, pese a que el órgano proponente estaba advertido tempranamente por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante de los trámites a cumplimentar (folios 84 a 86).

Consecuencia de lo anterior es que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por Sentencia de 28 de diciembre de 2002, anula el citado Acuerdo de aprobación, por haber incurrido en un vicio de nulidad de pleno derecho; concretamente el advertido por el artículo 62.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se indicaba anteriormente como uno de los motivos que pudo condicionar inicialmente la tramitación del Plan (aunque nada figura a este respecto en el expediente) la tardanza de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la aprobación del Plan, con el consiguiente incumplimiento de las Directivas Comunitarias, puesto que el artículo 7, apartado 1, de la 75/442/CEE establece que las autoridades competentes tienen la obligación de establecer, tan pronto como sea posible, uno o varios planes de gestión de residuos para alcanzar los objetivos de protección de la salud pública y del medio ambiente. La expresión "tan pronto como sea posible" ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencia de 2 de mayo de 2002) como un plazo razonable para la ejecución de esta obligación específica, declarando la Sentencia precitada que la República Francesa, a fecha 5 de octubre de 1998, había incumplido las obligaciones que le incumben, al no haber establecido planes de gestión para determinadas regiones o departamentos, por haber transcurrido más de siete años desde la publicación de la Directiva 91/158, que modificó la Directiva 75/442.

Por otra parte también se ha indicado como motivo que pudo condicionar la tramitación anómala del Plan, la identificación de la naturaleza del Proyecto que se tramitaba pues, ciertamente, el Estado y determinadas Comunidades Autónomas habían aprobado por acuerdo o resolución el Plan Nacional de Residuos Urbanos o Planes autonómicos de Residuos (el Plan Nacional fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de enero de 2000 o el Plan de Residuos Sólidos de la Comunidad Gallega fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de octubre de 1998); sin embargo, tales planes se limitan a definir un modelo de gestión, sin incluir en el Plan, como en el presente caso, la adaptación de la normativa vigente de la intervención administrativa llevada a cabo en la Región de Murcia en materia de residuos urbanos (artículo 1, a de la Normativa del Plan) y, con referencia al ejemplo de la citada Comunidad Autónoma, ésta ya disponía de norma autonómica sectorial que desarrollaba tales previsiones (Ley 10/1997, de 22 de agosto) y regulaba el procedimiento para la aprobación del Plan, a diferencia de nuestro ordenamiento jurídico regional. En nuestro caso no se había desarrollado el sector material y, aunque se establecían con carácter general los instrumentos de planificación ambiental en la Ley 1/1995 (artículos 4 y 5), la entrada en vigor de la Ley 1/2001 había derogado tanto el procedimiento de aprobación como el alcance de los instrumentos de planificación ambiental, como se expuso anteriormente.

Por tanto, atendiendo a su contenido y a su naturaleza híbrida, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante informó sobre el procedimiento a seguir, de manera que se ajustara tanto a los trámites para la aprobación de un Reglamento, conforme al artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en la Región en defecto de normativa propia, como a los trámites previstos en el ordenamiento anterior sobre la tramitación de dichos Planes como Directrices Sectoriales previstas en la Ley 4/1992, hoy derogada por la Ley 1/2001.

Consta en el expediente, conforme al artículo 24 de la Ley 50/1997, el cumplimiento de los siguientes trámites:

- La petición de informes a los distintos órganos consultivos de la Administración regional (Consejos Asesores de Medio Ambiente, de Ordenación del Territorio, el CES). También a la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.
- La audiencia a los Ayuntamientos, a través de la Federación de Municipios, del Consorcio de Residuos Urbanos de la Región, y a los Ayuntamientos de los municipios no integrados en el citado consorcio como Murcia, Cartagena y Lorca.
- Durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se sometió el EIA al trámite de información pública y a consulta institucional de determinadas Consejerías.
- Por último, aunque con el título de "memoria" figura el informe del titular de la Secretaría General, de 7 de abril de 2003.

Sobre el procedimiento seguido se realizan las siguientes observaciones:

1ª. Los trámites relatados se cumplimentaron por la Consejería tras la adopción del Acuerdo posteriormente anulado, por lo que el Consejo Jurídico entiende que dicha nulidad no implica la de los sucesivos actos en el procedimiento, teniendo en cuenta, además, el principio de conservación de los actos administrativos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (artículo 66 LPAC).

No obstante lo anterior, este Consejo Jurídico entiende que la aprobación previa del Plan, luego anulada, no puede condicionar la tramitación ulterior del Plan, de manera que se convierta en un mero cumplimiento formal de los trámites pues, aunque las alegaciones e informes presentados han sido objeto de análisis según el expediente, sus aportaciones han tenido escasa incidencia en el documento cuando se afirma, por ejemplo (folio 204), que el Dictamen del CES presenta útiles aportaciones al contenido del Plan y serán, en su caso, oportunamente incorporadas en el proceso de desarrollo y revisión del Plan. Por ello el Consejo Jurídico entiende que deben ser incorporadas al documento todas aquéllas aportaciones realizadas (incluidas las del trámite de EIA) que contribuyan a la mejora técnica del mismo, sin posponerlos a un procedimiento ulterior, que no es objeto del presente expediente.

2ª. Se echa en falta en el procedimiento de aprobación que no se haya recabado informe de la Consejería competente en materia de sanidad, teniendo en cuenta sus competencias en materia de sanidad ambiental y de residuos biosanitarios (artículo 29 del Decreto 117/2002, de 27 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Consumo); no obstante, dicho departamento tiene un representante en el Consejo Asesor de Medio Ambiente que informó el Plan.

SEXTA.- Observaciones de índole general al Proyecto de Decreto y al contenido del Plan.

A las observaciones ya realizadas en las anteriores Consideraciones, se añaden las siguientes, haciendo constar que este Consejo, por su carácter, se ha centrado en los aspectos normativos del Plan:

1ª. Sobre la clasificación de residuos y ámbito de aplicación.

El Plan, partiendo de las dos grandes categorías de residuos contempladas en la Ley 10/1998 (residuos urbanos o municipales y residuos peligrosos) circunscribe su ámbito de aplicación a los residuos urbanos o municipales, que son los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquéllos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares, según describe el artículo 3,b de la Ley 10/1998. La otra gran categoría (residuos peligrosos) será objeto de otro Plan, el cual, según el Servicio de Vigilancia e Inspección Ambiental, se encuentra elaborado el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental. También recoge como residuos urbanos, de acuerdo con la normativa estatal, los procedentes de las vías públicas, zonas verdes, recreativas y playas, animales domésticos, así como muebles, enseres y vehículos abandonados, y residuos y escombros procedentes de

obras menores de construcción y reparación domiciliaria. En aplicación de estas categorías, el Plan clasifica los residuos en: a) residuos urbanos producidos en domicilios particulares; b) residuos urbanos no producidos en domicilios familiares; y c) residuos no peligrosos, no urbanos. La idoneidad de dicha clasificación y su imbricación con el Plan Nacional de Residuos se presume por la cualificación técnica del centro directivo proponente; observación que reviste una especial importancia por las previsiones del Plan en relación con los llamados residuos no peligrosos (artículo 9), donde se incluyen una amalgama de ellos, con normativa específica de aplicación.

No obstante se realizan las siguientes observaciones:

a) Debe acogerse en todas las menciones a los residuos urbanos la expresión "o municipales" para adaptarse plenamente a la terminología estatal (artículo 3, b).

b) En cuanto al horizonte temporal de aplicación del Plan, se dice en el artículo 2, apartado 1, de la Normativa que será de aplicación a los residuos urbanos y no peligrosos producidos y/o gestionados en la Región de Murcia durante el periodo 2.003- 2.006; sin embargo, respecto al Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases de la Región de Murcia, se recoge que se aplicará al periodo 2001-2006, cuando se integra en el presente Plan y va a ser objeto de aprobación conjunta con el mismo (artículo 19).

c) Los objetivos del Plan (apartado 2.1) deben adaptarse al ámbito temporal de aplicación (2003-2006), puesto que se fija como objetivo del mismo alcanzar una tasa de recogida y reciclado de residuos de aceites vegetales del 50%, antes del 31 de diciembre de 2002.

d) En relación con la clasificación de los residuos no peligrosos contenida en el artículo 9, se citan determinadas normas específicas incorrectamente (por ejemplo, en relación con las pilas y acumuladores, se recoge la Disposición Final Cuarta de la Ley 1/1998, en lugar de la Ley 10/1998, al igual que la referencia al Decreto de estiércoles); otras disposiciones se han omitido (por ejemplo, los Planes Nacionales de residuos de construcción y demolición, y de lodos de depuradoras de aguas residuales, aprobados ambos por el Consejo de Ministros).

Por tanto, ha de corregirse y completarse la relación de disposiciones específicas.

e) El capítulo II del Título III debe rotularse "Sistema de Gestión de Residuos Urbanos No producidos en domicilios particulares".

2ª. Sobre cuestiones de técnica normativa.

Como consecuencia del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, que sugiere que se reestructure formalmente el Plan distinguiéndose entre la Introducción, Memoria Descriptiva, Memoria Económica y de Ordenación, de modo que sólo esta última parte gozara de fuerza compulsiva (sic), el texto sometido a consulta se ha reestructurado formalmente adoleciendo de las siguientes deficiencias:

a) Sobre el Proyecto de Decreto.

Al igual que el Plan, el Preámbulo del Proyecto de Decreto abusa de la reiteración de contenidos legales, de tal modo que algunos párrafos parecen más orientados a sustentar la Ley 10/1998 que a fundamentar el Plan que se aprueba. Así el tercer párrafo, comienza "*Así mismo de acuerdo con la Ley 10/1998 el Plan debe contener la regulación...*", cuando lo importante es que el Plan que se aprueba con el Decreto contenga las previsiones legales. En este mismo sentido, el apartado que se inicia "*Con la finalidad de lograr...*" es copia de la Ley citada, cuya reproducción parece innecesaria respecto a la aprobación del Plan autonómico, pudiendo reproducirse los objetivos específicos que se pretenden con su aprobación, por ejemplo. Por otra parte, se debe completar con la referencia al título estatutario que sustenta el ejercicio de la competencia regional. Asimismo, la cita, por primera vez, de la Ley 1/1995 ha de realizarse de modo completo. Debe suprimirse "ss" del penúltimo párrafo (citándose los artículos 4 y 5, así como la Disposición Transitoria Primera. 4), y del último, la referencia al

acuerdo del Consejo de Gobierno, al ser aprobado por Decreto.

También deberían formar parte del contenido del Proyecto de Decreto (en concreto, en las Disposiciones Adicionales) los mandatos dirigidos a los municipios para adaptar las Ordenanzas Municipales y para elaborar los planes de gestión de residuos urbanos municipales, recogidos en diversos artículos del Plan, entre otros, en el 3.2,b) y 3.2,d) de la Normativa.

En cuanto a la Disposición Final, que habilita de forma amplia al titular de la Consejería para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el Plan, no se ajusta a la doctrina del Consejo Jurídico sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros, en cuanto que la habilitación al titular de la Consejería para el desarrollo de un Reglamento del Consejo de Gobierno, cuando no viene específicamente atribuida por Ley, sólo es admisible cuando se realice de forma concreta y accesoria y, en todo caso, con las concreciones suficientes para no vaciar de contenido la potestad que, originariamente, corresponde al Consejo de Gobierno (por todos, Dictamen nº. 69/01).

Por lo tanto, dicha fórmula puede ser sustituida por otra que recoja la habilitación al titular de la Consejería para ejecutar y aplicar las previsiones del Plan en el ámbito de sus competencias y, en cuanto a la habilitación para dictar disposiciones, debe concretarse conforme a la doctrina expuesta. Por ejemplo, en las Declaraciones anuales a que se refiere el artículo 3.3.2, d) de la Normativa.

Por último, en cuanto al título del Proyecto podría abreviarse con la expresión "*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de residuos*" en lugar "de los residuos".

b) Sobre el contenido del Plan.

Ciertamente en la Memoria Justificativa del Plan deben contenerse los fundamentos legales para la elaboración del Plan, pero ello no implica, al igual que se ha indicado con anterioridad, que se copien párrafos completos de la Exposición de Motivos de la Ley 10/1998, reproduciendo contenidos legales, técnica sobre la que se ha pronunciado el Consejo Jurídico (Memoria correspondiente al año 1998), en el sentido de aconsejar la inconveniencia de reproducir preceptos legales en normas reglamentarias, para evitar la confusión entre normas de rango legal diverso, más aún cuando el desarrollo reglamentario se practica respecto a la legislación del estado.

Por otra parte, al reestructurarse formalmente el documento se ha incurrido en la reiteración de diversos párrafos de la Exposición de Motivos: el párrafo que se inicia con "Debe destacarse, asimismo,..." hasta el final del folio 256 es reiterado al final del folio 257 e inicio del 258.

De otro lado las distintas partes integrantes del Plan (Memoria, Normativa, etc.) deberían diferenciarse con numeración griega.

Por último, el Anexo III, sobre evaluación económica, estimación de costes y financiación, debería formar parte del Plan, incorporando una Memoria económica, al igual que se incluye una Memoria justificativa.

3ª. Alcance de las atribuciones de la Administración regional.

El artículo 3. 3 de la Normativa del Plan (folio 271) recoge las competencias ejecutivas de la Administración Regional, enumerando algunas de las previstas en la Ley 10/1998, como la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos, el otorgamiento de las autorizaciones de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, etc.

Sin embargo, aunque la redacción tenga un carácter enunciativo, no taxativo ("entre otras") se han omitido competencias que la normativa básica estatal atribuye a la Administración regional y que convendría contemplar: por ejemplo, conceder la autorización administrativa para la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades

productoras de residuos que no tengan la consideración de peligrosos (artículo 9.1 de la Ley 10/1998); autorizar administrativamente las actividades de valorización y eliminación de residuos, en los términos establecidos en los artículos 13,14 y 15 de la Ley 10/1998.

Por otra parte, la competencia que se atribuye a la Administración regional "de coordinación de la financiación procedente de fondos públicos", debe circunscribirse al ámbito de su competencia, pues su redacción literal entra en colisión con las competencias de la Administración General del Estado recogidas en el Plan Nacional de Residuos, aprobado por Resolución de 13 de enero de 2000, que establece, en el apartado 13, que *"la Administración General del Estado priorizará todas las propuestas de financiación de actuaciones con cargo al Fondo de Cohesión que sean presentadas por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y que estén incluidas en el Plan Nacional de Residuos"*.

4ª. El reconocimiento de las competencias municipales. La autonomía municipal y el servicio público.

La gestión de los residuos municipales o urbanos se sitúa claramente en el ámbito de las competencias municipales, como hemos expuesto anteriormente, de tal manera, que el artículo 20.1 de la Ley 10/1998 establece: *"Los poseedores de residuos urbanos estarán obligados a entregarlos a las Entidades locales, para su reciclado, valorización o eliminación en las condiciones en que determinen las respectivas ordenanzas. Las Entidades locales adquirirán la propiedad de aquéllos desde dicha entrega y los poseedores quedarán exentos de responsabilidad por los daños que puedan causar tales residuos, siempre que en su entrega se hayan observado las citadas ordenanzas y demás normativa aplicable"*.

Este reconocimiento de las competencias municipales se traduce en un servicio de existencia obligatoria cuyo alcance ha sido ampliado por la Ley 10/1998, en tanto en cuanto impone a todos los municipios la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos urbanos (Consideración Segunda) y la remisión a las Ordenanzas municipales para regular la forma de su prestación.

El Plan sometido a consulta se ajusta a tales principios (artículo 3.2 de la Normativa), si bien en relación al servicio público cabe manifestar lo que sigue.

El Proyecto de Plan se refiere al servicio público en los artículos 5.2, 8.2 y 21.1, i), todo ello dentro del marco general que ofrecen los artículos 4.3 y 12.3 de la Ley 10/1998. El primero de éstos establece que *"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. 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"*. Resulta de él que para incrementar las obligaciones atribuidas a las Entidades Locales será necesario que medie una Ley regional, puesto que de otro modo tales obligaciones serán estrictamente las de la Ley 10/1998. El segundo de los preceptos legales citados dispone que *"sin perjuicio de lo establecido en el artículo 4.3, las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos"*. De aquí se desprende que, sin alterar lo dispuesto en el artículo 4.3 sobre servicios obligatorios mínimos de las Entidades Locales, las Comunidades Autónomas pueden ampliarlos o, en parte, sustraerlos a la competencia local como servicio autonómico.

Los artículos 5.2 y 8.2 del Proyecto de Plan califican como servicio público municipal las operaciones de reducción y diferenciación de residuos, recogida, transferencia, valorización y eliminación, modificando lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley 10/1998, que no carga a las Entidades Locales con las operaciones de valorización (sin perjuicio de que puedan voluntariamente realizarlas). Y no es que atribuirle esa competencia a las Entidades Locales

esté impedido por la Ley 10/1998, sino que su imposición requiere, como dice el artículo 4.3 citado, una Ley autonómica, no siendo el plan el instrumento adecuado para ello.

Respecto a la expresión "a priori" que figura en el artículo 8.2 debemos manifestar la improcedencia de su inclusión: el servicio es público o no, sin otras interferencias. Y la calificación, como ha quedado dicho, procede en los términos señalados por el artículo 4.3 de la Ley 10/1998.

El artículo 21.1,i), referido al Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases dice que, para ciertos casos, *"el Consejo de Gobierno podrá declarar servicio público la gestión de tales residuos"*. Hemos de reiterar que, conforme a lo que se desprende de los artículos 4.3 y 12.3 de la Ley 10/1998, la declaración como servicio público requeriría de una Ley regional que así lo regulase; pero el marco más concreto de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases, impide que la gestión de los mismos se declare servicio público, ya que la mera participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no tiene ese carácter (arts. 9 y 11).

5ª. Responsabilidad de los productores y poseedores.

a) El artículo 10.2,a) de la Normativa señala que no existirá obligación por parte de las Administraciones Públicas de prestar operación alguna de gestión en los residuos calificables como no urbanos y no peligrosos.

Sin embargo, tal aseveración ha de ser matizada atendiendo a la siguiente consideración: Ciertamente el productor de los residuos, o cualquier otra persona responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso generen residuos, está obligado a hacerse cargo directamente de la gestión de los residuos derivados de sus productos, o a participar en un sistema organizado de gestión de dichos residuos, o a contribuir económicamente a los sistemas públicos de gestión de residuos (artículo 7.1,b de la Ley 10/1998). Por tanto, según las opciones de gestión descritas, pueden originarse obligaciones para los sistemas públicos, con independencia de su financiación ("quien contamina paga"). El propio Plan reconoce que es de obligado cumplimiento para las operaciones de eliminación de los residuos no peligrosos (Memoria justificativa), y conforme al artículo 12.3 de la Ley 10/1998, las Comunidades Autónomas pueden declarar servicio público todas o algunas operaciones de gestión de determinados servicios.

b) Debería redactarse de modo diferente el apartado b) del artículo 12, sobre las medidas de carácter general, pues de su redacción literal se desprende que si no se alcanzan los acuerdos o convenios con los productores o responsables (en el plazo de un año), se podrán imponer las consecuencias indicadas, cuando la legislación estatal ya establece las obligaciones y sus opciones, y los acuerdos y convenios se enmarcan desde una perspectiva de voluntariedad (artículo 8 de la Ley 10/1998).

6ª. Medidas de Inventario, Comunicación, Colaboración y Formación.

El artículo 13 establece una serie de medidas aplicables sin especificar quiénes son los responsables para llevarlas a cabo. Dentro de esta indeterminación se previene la elaboración de estudios a fin de establecer tasas específicas en función de la producción real de residuos (apartado h) y un mandato de adaptación de las tasas municipales en función de la producción de residuos (i). Esta última determinación excede de las competencias autonómicas, por cuanto dichas tasas son tributos propios de las Entidades Locales, las cuales tienen autonomía para establecer y exigir tributos, de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla (artículo 106.1 LBRL). Por tanto, debe suprimirse tal mandato que excede del ámbito competencial autonómico.

7ª. Programa de Gestión de Envases y residuos de envases de la Región de Murcia.

Este Programa, que responde a la exigencia legal (artículo 17 de la Ley 11/1997) de que los planes de residuos contengan determinaciones específicas sobre la gestión de residuos de envases, adolece de las siguientes deficiencias:

- El artículo 21.1 enumera una serie de competencias de la Consejería competente en materia de agricultura, cuando algunas de ellas se atribuyen al Consejo de Gobierno (por ejemplo, los apartados l) o j). Además, aunque se hace referencia a su intervención en los sistemas integrados de gestión (artículo 7 y ss. de la Ley 11/1997), sin embargo, no se establece expresamente que le compete la autorización de los sistemas integrados y comunicar al Ministerio las autorizaciones que ha concedido, así como la competencia sancionadora (artículo 21 de la Ley 11/1997).

- El artículo 21.3 contiene una serie de competencias que se atribuyen a los Ayuntamientos en materia de envases y residuos de envases, pero dicha relación no se ha adaptado a los nuevos sistemas de gestión establecidos en la Ley 11/1997: a) el sistema de depósito, devolución y retorno en los establecimientos comerciales (artículo 6), según el cual, la responsabilidad de los residuos de envases se traslada a los industriales envasadores y a los comerciantes de productos envasados; b) los sistemas integrados de gestión de envases y residuos de envases, en los cuales pueden participar (voluntariamente) los Ayuntamientos (artículo 9) mediante la firma de convenios de colaboración entre éstas y la entidad a la que se le asigna la gestión del sistema. De acuerdo con estos convenios, las Entidades Locales se comprometerán a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el sistema integrado de gestión de que se trate, y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado y valorización. En el caso de que las Entidades Locales no participen en un sistema integrado de gestión, acordarán con la Comunidad Autónoma un procedimiento para facilitar el cumplimiento de los objetivos de reciclado, valorización y reducción (artículo 9.2). Por lo tanto, las competencias enumeradas en el artículo 21.3 (y concretamente los apartados a), b) y c) deben adecuarse a lo expuesto anteriormente. Además, es conveniente sustituir la expresión "firma" de los apartados e) y f) por suscribir.

- El artículo 22, segundo párrafo, establece una especie de condición a la aplicación de los objetivos de la Ley 11/1997 en el ámbito de la Región de Murcia "siempre que sea económica y técnicamente viable", cuando éstos son contemplados por la norma estatal como principios de actuación de las Administraciones: prevención de la producción de residuos de envases, reutilización, reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases (artículo 1) que, además, son incorporados al derecho interno procedentes de la Directiva 94/62/CE. La propia Ley 11/1997 es consciente de las limitaciones de los avances técnicos, pues recoge que la Directiva prioriza, hasta que los avances técnicos o científicos sobre procesos de aprovechamiento de residuos no aconsejen otra cosa, las medidas que tiendan a evitar su generación, seguidas de aquellas que tengan por finalidad fomentar su reutilización, reciclado o valorización para evitar o reducir la eliminación de estos residuos. Por lo tanto, este Consejo propone la supresión de tal condicionante.

- El artículo 25 se remite de forma abstracta "a las plantas de selección designadas por la Comunidad Autónoma en la planificación regional en materia de residuos", cuando debe hacerlo al Plan regional de residuos, como se realiza en otros apartados del Programa.

SÉPTIMA.- Correcciones gramaticales.

Se debe repasar el texto del Plan para corregir los errores mecanográficos y mejorar la comprensión de determinados párrafos.

Como ejemplo de lo primero: en el Preámbulo del Proyecto, la primera palabra "envases" que se contiene al citar la Ley debe ir en mayúscula; en el apartado a) del artículo 3.2 de la

Normativa se ha omitido la palabra "Ley", tras "dicha"; en el folio 281 (artículo 8.1) la palabra "los" es irreconocible.

Como ejemplo de la necesidad de perfeccionar algunos párrafos, la redacción del último apartado del artículo 6 de la Normativa: "*en este caso las entidades locales se podrá utilizar el servicio público de recogida de residuos producidos en los domicilios particulares en los términos establecidos en este Plan*", o, el apartado 3 del artículo 3 sobre la clasificación de Residuos, en concreto, el párrafo que comienza: "*aquéllos que son susceptibles gestionados...*". También en el artículo 3.3.3 de la Normativa la conjunción "o" debe sustituirse por "y".

OCTAVA.- Consideración Final.

A la vista de las observaciones realizadas a lo largo del Dictamen, este Consejo quiere llamar la atención sobre dos cuestiones que ha abordado, y que plantean, a su vez, diversas conclusiones de modo alternativo o condicional, en los términos previstos en el artículo 61.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico, aprobado por Decreto 15/1998.

. La primera atañe a la conveniencia de haber contado, antes de la aprobación del presente Plan, con una normativa autonómica regional sectorial que hubiera desarrollado la normativa básica estatal, adaptándola a las peculiaridades que los residuos urbanos presentan en el ámbito de la Región, contemplando, entre otros aspectos, la organización y competencias, los instrumentos de planificación -regulados de modo insuficiente por la Ley 1/1995 (planes de protección de medio ambiente) y afectados tras la entrada en vigor de la Ley 1/2001-, el régimen de autorizaciones administrativas, normas en la gestión de residuos, etc.

La ausencia de una norma sectorial específica ha incidido en que el Plan que se somete a Dictamen presenta una naturaleza híbrida: por una parte, desarrolla la legislación básica en la materia (Ley 10/1998 y Ley 11/1997) y, por otra, establece un modelo de gestión de carácter director, propio de los instrumentos de planificación supramunicipales subsumible, en parte, en la naturaleza de Directrices de la Ley 1/2001; ambos cometidos, al tener funciones y procedimientos diferentes, han alterado la andadura de la aprobación del presente Plan. Por ello, la primera alternativa conduce a que el Consejo de Gobierno se plantee aprobar el Proyecto de Decreto ("Reglamento de residuos urbanos y residuos no peligrosos"), limitándose, por tanto, a la parte del Proyecto que permite la adaptación a la normativa vigente de la intervención administrativa llevada a cabo en la Región de Murcia en materia de residuos y envases, desgajando las partes integrantes del Plan, para completarlo con los aspectos territoriales (el emplazamiento de las nuevas instalaciones), con nuevo sometimiento a evaluación de impacto ambiental y audiencias a interesados e informes de los órganos consultivos.

2. La segunda cuestión esencial que ha sido abordada es la atinente a la perentoria necesidad de contar con un Plan por mor de las Directivas Comunitarias, lo que conduciría a la aprobación del Proyecto de Decreto siempre y cuando se concretaran los lugares de las nuevas instalaciones, a que hace referencia el cuerpo de este Dictamen, para ajustarlo a la normativa básica estatal, si bien, en el caso de concretar los emplazamientos, debe tramitarse el Plan con el correspondiente EIA. En el caso de optar por no concretar dichos emplazamientos, aunque sí los lugares, éstos y toda la proyección territorial del Plan, debe remitirse al instrumento de ordenación territorial previsto en el artículo 24 de la Ley 1/2001, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley 1/1995, debiendo de someterse este último Plan a la correspondiente evaluación de impacto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debemos destacar la importancia que supone la aprobación del Plan sobre residuos urbanos o municipales de la Región de Murcia, para cumplir los mandatos contenidos en las Leyes estatales 10/1998 y 11/1997 y en las Directivas comunitarias citadas en el cuerpo de este Dictamen, para garantizar que los residuos se valorizarán o eliminarán, sin poner en peligro la salud y sin que puedan perjudicar el medio ambiente.

SEGUNDA.- La tramitación del Plan ha puesto de manifiesto las carencias en nuestro ordenamiento por la inexistencia de un marco normativo sectorial en materia de residuos (Consideración Segunda, 2), lo que ha incidido en la naturaleza híbrida del Proyecto de Decreto que se aprueba, teniendo carácter preceptivo el Dictamen del Consejo Jurídico en los aspectos de desarrollo o ejecución de la normativa básica estatal (Consideración Primera).

TERCERA.- La aprobación previa del Plan, posteriormente anulada, no puede condicionar el contenido del Proyecto de Decreto tramitado ulteriormente, de manera que habrán de incorporarse aquéllas observaciones que impliquen mejoras técnicas del documento planteadas por las alegaciones e informes emitidos durante la tramitación del expediente (Consideración Quinta, 1ª).

CUARTA.- El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y no Peligrosos de la Región de Murcia, no se ajusta a la normativa básica estatal por la falta determinación de los lugares e instalaciones nuevas apropiadas para la gestión de residuos (Consideración Tercera). En relación con esta observación, el Consejo Jurídico plantea las alternativas que se recogen en la Consideración Final del presente Dictamen.

QUINTA.- Además se consideran de carácter esencial las siguientes observaciones:

- Las relativas al horizonte temporal de la aplicación del Plan, objetivos y corrección de la normativa específica de los residuos no peligrosos (Consideración Sexta, 1ª).
- La realizada sobre el carácter básico del Plan y del Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases (Consideración Segunda, 2).
- Las cuestiones de técnica normativa y la observación formulada sobre la habilitación al titular de la Consejería para la revisión del Plan (Consideración Sexta, 2ª y Consideración Cuarta, 4).
- Las observaciones realizadas sobre el alcance de las atribuciones a la Administración regional (Consideración Sexta, 3ª).

Las observaciones realizadas sobre el servicio público municipal (Consideración Sexta, 4ª).

- Las observaciones sobre el Programa de Gestión de Envases y Residuos de Envases (Consideración Sexta, 7ª).

SEXTA.- Las demás observaciones contribuyen a la mejora del documento; especialmente debe repasarse el texto del Plan para corregir errores materiales, deficiencias en el mecanografiado o de redacción de determinados párrafos.

No obstante, V.E. resolverá.