

---

**Mar CAMPINS ERITJA**

*La Gestión de los Residuos Peligrosos en la Comunidad Europea.*  
J. M. Bosch Editor, Barcelona, 318  
págs.

---

La obra objeto de esta reseña constituye un excelente estudio de la actividad política y normativa de la Comunidad Europea respecto de la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos y es el resultado de varios años de investigación dedicados por la profesora Campins Eritja, cuyo primer objetivo fue la elaboración de su propia tesis doctoral que se culminó, tras su puesta al día, con la publicación del presente libro.

Desde un punto de vista jurídico, la actividad legislativa de la Comunidad europea tendente a la protección del medio ambiente es relativamente reciente y abarca distintos sectores en relación a los diferentes recursos naturales merecedores de particular atención –agua, aire o suelo–. En este contexto, uno de los sectores ambientales más tratados por la Comunidad es la generación, cada vez mayor, de residuos, consecuencia fundamentalmente de un fenómeno acumulativo originado por muchos años de industrialización acelerada. De esta forma, la Comunidad ha debido equilibrar, a través de una serie de posicionamientos políticos e instrumentos legislativos –frecuentemente directivas– las coyunturas económicas inherentes a todo sistema productivo con los intereses ecológicos que propugnan la eliminación de los residuos. Ante

esta dialéctica, y dado tanto los intereses exclusivamente económicos que propiciaron la creación de la Comunidad Europea como los recelos de los Estados miembros de paliar su creciente desarrollo, la Comunidad ha jugado de árbitro apostando no tanto en la eliminación de la producción de tales residuos sino en la óptima gestión de los mismos a través de su reutilización o de su reciclado.

Desde esta perspectiva, la autora enfrenta la elección y conciliación de ambos intereses –económicos y ambientales– en las distintas partes del libro, dividido sistemáticamente en cinco Capítulos, pudiéndose distinguir, en mi opinión, a efectos expositivos, tres partes: la primera de ellas abarca los dos primeros capítulos y cumple una función introductoria. Así, el Capítulo primero, enmarca la noción de residuos en tres vertientes –ambiental, jurídica y económica–, mientras que en el Capítulo segundo se esboza un panorama general de la actividad legislativa de la Comunidad Europea en el ámbito de la protección del medio ambiente.

En cuanto a la segunda parte, se centra propiamente en los aspectos relacionados con la normativa comunitaria en materia de la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos, desde el análisis del contenido de las fuentes legislativas (Capítulo tercero) hasta los principales problemas derivados de la transposición y de la aplicación de dichas fuentes en el territorio de los Estados miembros, así como el control que de la misma aplicación ha efectuado la Comisión (Capítulo cuarto).

Por último, en una tercera parte, consecuencia lógica de los dos capítulos anteriores, la autora aborda la responsabilidad por los daños derivados de las operaciones de gestión de residuos peligrosos, partiendo, en un primer momento del Derecho Internacional, hasta descender al marco de los Derechos nacionales y de la tarea armonizadora llevada a cabo por la Comunidad en el tema de la responsabilidad.

En relación con el Primer Capítulo *–La gestión de los residuos tóxicos. Nociones previas y aspectos generales–* se pretende situar el tema objeto de trabajo desde un punto de vista conceptual. Así, la autora realiza un análisis científico/jurídico de la noción de medio ambiente; la propia noción de residuo y de residuo peligroso; y las operaciones que generan dichos residuos peligrosos. El primer obstáculo que debe salvar es la ausencia de una definición jurídica clara del medio ambiente, por la propia ambigüedad y variedad del término derivado de ser una noción multidisciplinar, con carácter transectorial y sobre la que, en definitiva, se proyectan, simultáneamente realidades diversas. Por tanto, tras un intento de delimitar de alguna forma su alcance, lo enmarca sucesivamente en aquellas ramas jurídicas que de alguna forma lo han contemplado, encontrando en la protección del hombre su objetivo primordial y, desde esta perspectiva utilitaria, recoge diversas definiciones que responden a esta interacción hombre/medio ambiente.

En cuanto a la noción de residuo, la autora se enfrenta con la misma dificultad y se sirve, fun-

damentalmente, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo para clarificar el concepto. Una vez resaltados los elementos que comprende la noción de residuo, se aproxima al de residuo peligroso, sirviéndose de definiciones parciales derivadas de algunos textos internacionales, fundamentalmente se detiene en: los Convenios relativos a la protección del medio marino; los relativos a la gestión de los residuos peligrosos –en el ámbito de las Naciones Unidas y de las Comunidades Europeas–; y las legislaciones internas de los Estados miembros.

Por último, analiza la generación de los residuos peligrosos, fundamentalmente en el marco particular de la reglamentación de los vertidos industriales derivados del proceso de producción, teniendo en cuenta la identificación, en el marco comunitario, de dichos residuos con las mercancías.

En cuanto al Capítulo Segundo *–Marco general de la Comunidad Europea en el ámbito de la protección del medio ambiente–*, en primer lugar, se parte de las primeras actividades, políticas y jurídicas, de la comunidad en dicho ámbito, concretamente: los distintos Programas de Acción adoptados por la Comunidad en materia de Medio ambiente y las primeras bases jurídicas utilizadas para adoptar la normativa ambiental –artículo 100 y 235–.

En la segunda parte de dicho Capítulo, la autora estudia la cristalización de la dimensión ambiental en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, primeramente su institucionalización a través de la reforma del Tratado C.E.E.

por el Acta Unica Europea –la introducción del Título VII dedicado específicamente al medio ambiente– y, ulteriormente, el Tratado de la Unión Europea –nuevo Título XVI– que introduce un cambio cualitativo altamente positivo al concederle la categoría de Política Comunitaria a las acciones ambientales desarrolladas por la Comunidad.

En este sentido, a pesar de la introducción de un título propiamente dedicado al medio ambiente, la tendencia en materia de gestión de residuos peligrosos, dada su incidencia en el mercado interior, ha sido la utilización preferente del artículo 100 A, con el fin de armonizar las disposiciones nacionales existentes. De esta forma, en toda decisión ambiental adoptada por la comunidad se debe tener en cuenta que: i) ejerce sus competencias en materia de medio ambiente conforme al principio de subsidiariedad –*sólo en la medida en que los objetivos puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente*–; ii) antes de adoptar el acto, se debe estudiar su naturaleza y su contenido a fin de determinar la base jurídica apropiada, ya sea el artículo 130 S si se trata de una medida puramente ambiental de acuerdo con los objetivos establecidos en el artículo 130 R, 1, ya sea el artículo 100 A, si se trata de una armonización de disposiciones estatales; iii) por último, los Estados podrán, en virtud del artículo 130 T, mantener y adoptar en sus respectivos territorios nacionales medidas ambientales de mayor protección.

En el Capítulo tercero se estu-

dian las directivas comunitarias relativas a la gestión de los residuos peligrosos, haciendo hincapié en el uso preferente de la Directiva como fuente de las obligaciones ambientales por razones jurídicas y políticas. Primeramente, se estudia el ámbito de aplicación de las obligaciones generales derivadas de la Directiva 75/442/CEE *relativa a la gestión de los residuos* y las derivadas de la Directiva 78/319/CEE *relativa a la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos*. Pese a un primer intento armonizador, la Comunidad ha superado esta tarea introduciendo una serie de obligaciones a fin de superar los obstáculos que puedan dificultar el establecimiento o funcionamiento del mercado común. Así, en cuanto a su contenido, se analiza detalladamente sus obligaciones y prohibiciones, tales como: la prevención, y la valoración de los residuos peligrosos; la prohibición general de vertido incontrolado de residuos peligrosos; el establecimiento de planes de gestión de dichos residuos por la autoridad nacional competente; el control nacional del circuito de eliminación de dichos residuos.

Por último, los residuos en cuanto mercancías requieren un tratamiento particular, examinando las obligaciones especiales entre el expedidor, el transportista y el destinatario: notificación del traslado, la autorización del Estado destinatario de los residuos peligrosos y la del Estado de expedición, la clasificación, el etiquetado, el embalaje y la manipulación de mercancía peligrosa, así como un control especial el documento de seguimiento del traslado –por las características de la

mercancía-. Dicha reglamentación se establece en la Directiva 84/631/CEE *relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos*, y en algunos instrumentos convencionales en los que ha participado la Comunidad, destacando el Convenio de Basilea *sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos* que entró en vigor en 1994 y cuyo contenido y obligaciones sustituirá a la Directiva gracias al Reglamento CEE nº 259/93 del Consejo *relativo a la vigilancia y al control de los traslados transfronterizos de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad*.

De acuerdo con este esquema, una de las deficiencias actuales del Derecho Comunitario en materia de medio ambiente es su falta real de aplicación por parte de los Estados miembros. En el Capítulo Cuarto *-La aplicación de la normativa comunitaria en materia de gestión de residuos peligrosos-*, se pone de manifiesto las insuficiencias de la aplicación de las obligaciones derivadas de las directivas referentes a la gestión de residuos. Así, la Comunidad, en los últimos años, ha desarrollado una fuerte actividad legislativa en dicho ámbito, imponiendo, en un período muy breve, una serie de obligaciones que los Estados no sólo deben transponer a sus ordenamientos jurídicos, sino también dotarse de las medidas necesarias que garanticen su real aplicación en sus respectivos territorios nacionales y, en su caso, unos mecanismos de sanción que aseguren su cumplimiento. Pese a que los Estados son

los principales responsables de la aplicación y ejecución de las directivas ambientales -artículo 130 S, 4 T.U.E.-, a nivel comunitario es necesario un control sobre dicha aplicación, correspondiendo esta tarea, fundamentalmente, a la Comisión. Con este fin de control, las directivas referentes a la gestión de los residuos peligrosos imponen a los Estados miembros la obligación de remitir a la Comisión un informe sobre el estado de transposición y aplicación de sus disposiciones. A la luz de los procedimientos de incumplimientos iniciados por la Comisión, se ha observado: i.) en primer lugar, la omisión de facilitar dichos informes a la Comisión que demuestra una falta de cooperación por parte de los Estados miembros para ayudar a la Comisión en sus funciones de control; ii) la ausencia de una verdadera transposición por parte de los Estados miembros por una diversidad de causas -políticas, administrativas, jurídicas-; y, iii) a nivel comunitario, la Comisión en el ejercicio de sus funciones de inspección se encuentra con palmarios obstáculos derivados de la escasez de personal, de información, la ausencia de un cuerpo de inspección, etc.

Por último, en el Capítulo Quinto la autora cierra su investigación con un tema actual, tanto a nivel internacional como comunitario, como es la responsabilidad por daños causados por los residuos peligrosos en el ámbito de la Comunidad Europea. Desde una perspectiva internacional, la posibilidad de establecer la responsabilidad del Estado respecto a perjuicios de carácter transfronterizo causados por actividades de gestión o de produc-

ción de residuos se frustra debido a la inexistencia de una norma internacional generalmente admitida que imponga una obligación de diligencia en la gestión de tales actividades. Dadas las dificultades que ocasiona la determinación de la responsabilidad internacional del Estado respecto a ciertas actividades ambientales al no producirse un ilícito internacional —elemento esencial de la responsabilidad—, se ha hablado de una nueva forma de responsabilidad: aquella que se deriva de las consecuencias perjudiciales de los actos no prohibidos por el derecho internacional. En dicho ámbito, esta posibilidad aún es bastante remota.

Estas insuficiencias del sistema internacional han ocasionado que los Estados canalicen la responsabilidad sobre el operador económico que realice este tipo de actividades de manera que, a través de sus disposiciones de derecho privado, han ido introduciendo un sistema de responsabilidad objetiva del operador económico que, generalmente, se caracteriza por la ausencia del *animus*, requiriendo simplemente que el demandante pruebe la existencia de un nexo causal entre el daño producido y los residuos. La comunidad Europea, dada dicha evolución y a fin de armonizar las disposiciones nacionales existentes en dicho campo, ha adoptado una propuesta de directiva relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente.

En definitiva, se trata de un magnífico trabajo en el marco de la gestión de los residuos peligrosos. Quisiera destacar la exhaustiva documentación utilizada a lo largo del

mismo, tanto referente al derecho originario y derecho derivado de la Comunidad Europea, como los pronunciamientos de las instituciones comunitarias y, en especial, la jurisprudencia del Tribunal Europeo. Además, quisiera agradecer la selección y recopilación de todas estas fuentes en los anexos que conceden, a mi parecer, un gran valor práctico al presente trabajo. Considero que esta obra aborda magníficamente temas tan actuales y, en ocasiones, controvertidos que resulta imprescindible para todo estudioso que se precie de conocer este sector del Derecho comunitario ambiental.

M<sup>a</sup> José Rovira Daudi

---

ÁVILA, A. M.; CASTILLO URRUTIA, J. A.; DÍAZ MIER, M.A.

*Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Tecnos, Diciembre 1994.

---

La creación de la O.M.C. (Organización Mundial del Comercio) tras la firma en Marrakech del Acta Final de la Ronda Uruguay es un acontecimiento de especial relevancia para toda la comunidad internacional y no puede, por tanto, serlo menos para los internacionalistas. La monografía objeto del presente comentario es la primera en nuestro país que, en perspectiva histórica, estudia los resultados formales y sustantivos de la ronda de negociaciones más ambiciosa y peculiar de la era G.A.T.T.