

JOSÉ MANUEL SALA ARQUER

**CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
ABOGADO**

Dictamen sobre la posibilidad legal de la implantación de un sistema obligatorio de depósito, devolución y retorno para envases de un solo uso en una futura modificación de la Ley de Residuos de Cataluña.

José Manuel Sala Arquer

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Rey Juan Carlos

I

Antecedentes y consulta planteada.

1. Con fecha de 29 de julio de 2011 se promulgó la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante, LRSC). Dicha norma llevó a cabo la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, “Directiva marco”). La Disposición derogatoria única de la LRSC derogó la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y determinados preceptos de la Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases (en adelante, LERE). Los restantes preceptos de esta última, en lo que no se opongan a la LSRC, permanecen vigentes con rango reglamentario.

2. La LSRC modificó el régimen de los denominados Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (en adelante, SDDR). Frente al modelo de la LERE, en el que la obligación de implantar el SDDR podía ser eludida cuando los agentes económicos se organizaran y establecieran un Sistema Integrado de Gestión (SIG), -modelo organizativo que, de esta forma, termina siendo el preferente y el que se impone en la práctica- la LSRC establecía la posibilidad de una implantación obligatoria “mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros” de “sistemas de depósito

que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento” (artículo 31.2 d) en relación con el apartado 3 del mismo precepto).

3. El Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, introdujo determinadas modificaciones en la LSRC. En lo que afecta a los SDDR, el Real Decreto-Ley modificó la regulación anterior, suprimiendo la previsión de medidas de fomento destinadas a facilitar el establecimiento de estos sistemas, y limitando los casos en que cabía su aplicación: en efecto, se establece como principio general su aplicación con carácter voluntario y al mismo tiempo se enumeran unos supuestos tasados en los que se admite la posibilidad de imponer el SDDR con carácter obligatorio. Se mantiene sin modificaciones la referencia del artículo 31.3 LRSC acerca de que el establecimiento del SDDR se llevará a cabo mediante real decreto del Consejo de Ministros.

4. Acordada su tramitación como Proyecto de Ley por el Congreso de los Diputados, se aprobó y promulgó finalmente como Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. La tramitación parlamentaria no ha introducido cambios sustanciales, aunque ha precisado y en algún caso restringido los supuestos obligatorios del artículo 31.2 d).

5. A la vista de estos antecedentes, se solicita del Letrado que suscribe Dictamen en Derecho acerca de los siguientes extremos:

a) Estudio del artículo 31.2 d) en relación con el artículo 31.3 de la LRSC, tras la nueva redacción dada por la Ley de Medidas Urgentes en materia de Medio Ambiente.

b) La implantación obligatoria del SDDR para envases de un solo uso en una futura modificación de la Ley de Residuos de Cataluña, como norma adicional de protección. Su coherencia con el sistema de responsabilidad ampliada del productor. Requisitos y circunstancias que debería justificar una eventual modificación legal en el sentido apuntado.

c) Relación con otras materias reservadas a la legislación básica del Estado: posible relevancia y adecuación posterior. Coherencia con la Directiva marco europea.

Aceptando el encargo conferido, paso a desarrollar mi Dictamen.

II

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente.

1. La respuesta a las cuestiones planteadas exige recordar brevemente cuáles son las reglas que disciplinan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente. Aunque el tema de los residuos puede ciertamente incidir sobre otras materias, como veremos más adelante, la regulación de la producción y gestión de residuos debe situarse de forma prevalente bajo el título material de la protección ambiental del artículo 149.1.23^a de la Constitución, justamente porque –como ha observado ORTEGA BERNARDO- los residuos son agentes contaminantes cuyo abandono puede dar lugar a una notable degradación del medio natural¹. Este precepto ha sido interpretado y aplicado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dando lugar a una doctrina que puede ya –después de algunas vacilaciones iniciales- considerarse como consolidada y a la que enseguida nos referiremos.

El punto de partida es, en efecto, el citado precepto constitucional, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre “*legislación*

¹ORTEGA BERNARDO, Julia: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales ante la gestión de residuos. Ed. Marcial Pons, Madrid 2003, p.73.

básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Esta referencia a la “legislación básica” nos remite a un concepto jurídico acotado por el Tribunal Constitucional tanto en sentido formal como material:

a) Desde el punto de vista formal, las “bases” pueden ser tanto normas con rango de ley, como disposiciones reglamentarias e incluso -excepcionalmente- actos de ejecución.

b) Desde un enfoque material, las bases se definen como “*una normativa uniforme y vigencia común en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad...podrá establecer las peculiaridades que le convengan*” (SSTC 1/1982, 44/1982 y 32/1982). Pero ese común denominador normativo no puede ser agotador de la materia: debe dejar un espacio suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar políticas u opciones propias: “*la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir “opciones diversas” a las Comunidades Autónomas, a las cuales debe dejarse un margen de actuación que les permita, mediante la*

competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses...". (STC 32/1981). De aquí se deriva un matiz relevante: el “desarrollo” que llevan a cabo las Comunidades Autónomas no es equivalente al que efectúa un reglamento ejecutivo respecto de la ley que complementa, en la medida en que a aquellas les está permitido plasmar una política propia, que no tiene por qué coincidir con la del legislador estatal².

2. Antes nos hemos referido a las vacilaciones iniciales del Tribunal Constitucional al aplicar esta doctrina general sobre la “legislación básica” al caso de la protección del medio ambiente. La referencia del artículo 149.1.23ª a las “medidas adicionales de protección” que podían establecer las Comunidades Autónomas dio lugar, en efecto, a algún vaivén jurisprudencial. En un primer momento, el Tribunal Constitucional afirmó que la legislación básica en materia de protección de medio ambiente debía interpretarse como una legislación de mínimos: *“la legislación básica –dice la STC 170/1989- no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien una ordenación de mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado”*.

²SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: Principios de Derecho Administrativo General I, Ed. Iustel, Madrid 2012, p. 512.

Dos años después, la STC 149/1991 llevó a cabo una interpretación mucho más restrictiva. Según el Tribunal, *“la redacción del Texto constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del ambiente...”*. La conclusión es que *“la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos...”*.

La tesis restrictiva de la STC 149/1991, de haberse consolidado, hubiese supuesto la instauración de un régimen especial –por no decir excepcional- en el reparto de las competencias sobre medio ambiente, ya que legitimaba la posibilidad de que la legislación básica estatal regulase de forma minuciosa y exhaustiva esta materia, que la ocupase por completo sin dejar espacio para desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas; éstas sólo tendrían la competencia de aprobar medidas de mejora, con niveles de protección más altos³. Sin embargo, la línea

³Un análisis de esta jurisprudencia constitucional en JARIA I MANZANO, Jordi: “Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 73, septiembre-diciembre 2005, p.117-134.

jurisprudencial fue corregida por la STC 102/1995, que declara que la legislación medioambiental del Estado no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente.

De este modo, la concepción que parece definitivamente consolidada es la que expresa, entre otras muchas, la STC 166/2002: “...*La legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos...En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por las leyes de las Comunidades Autónomas; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida*”. Existe un debate doctrinal, en nuestra opinión más académico que de consecuencias prácticas, acerca de si las normas adicionales de protección son algo distinto o sinónimo a las disposiciones de desarrollo. Del conjunto de la jurisprudencia examinada parece que la conclusión más razonable es entender que en materia de medio ambiente las Comunidades Autónomas disponen de una competencia para desarrollar la legislación básica estatal con el fin de completarla y para añadir nuevas determinaciones, siempre que no disminuyan el nivel de protección; estas nuevas determinaciones, cuando supongan un nivel más alto de protección, se denominarán “normas

adicionales de protección”, pudiendo considerarse como una “especie” del género “normas de desarrollo”⁴.

3. Estas conclusiones son trasladables al caso concreto de los residuos, que como ya quedó dicho debe enmarcarse en el título competencial de la protección del medio ambiente. Un somero análisis de la legislación autonómica dictada sobre el tema pone de manifiesto que por lo general las Comunidades Autónomas llevan a cabo regulaciones que desarrollan y completan la ley básica estatal y en algunos casos se adelantan a ella; que en ocasiones transponen directamente normas o criterios de Directivas aún no transpuestas por el Estado; y que en otras pretenden plasmar en los textos legales las peculiaridades o intereses específicos de sus territorios, políticas propias o modelos de gestión más o menos intervencionistas. Así:

- Ley de Residuos de la Comunidad de Madrid, de 31 de marzo de 2003, que según su preámbulo "viene a completar el marco jurídico ya existente con el fin de regular en el ámbito de la Comunidad de Madrid la producción y gestión de residuos, de acuerdo con las peculiaridades que caracteriza a nuestra Comunidad". La Ley adopta la medida de reservar al sector público autonómico la gestión de determinados residuos (pero esta reserva se deroga en la Ley de Presupuestos de 2004, optándose por un modelo liberalizado).

⁴ORTEGA BERNARDO, J.: Ob.cit., p. 77.

- Ley de Residuos de la Comunidad Valenciana, de 12 de diciembre de 2000 que, según afirma su preámbulo "constituye la expresión de la política de residuos de la Generalitat"; en algún caso incorpora Directivas aún no traspuestas por el Estado (caso de la Directiva 1999/31/CE, sobre vertido de residuos o define el concepto de residuos peligrosos "el cual se refiere no sólo a las materias y sustancias incluidas en la lista de residuos peligrosos, tal y como precisa la Ley básica estatal, sino también a aquellas que, aun no figurando en ella, sean caracterizadas como tales en base a los criterios establecidos en el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio ... cubriéndose de esta forma las lagunas a que podría dar lugar una interpretación restrictiva de la ley básica estatal".

- Ley de Residuos de Galicia, de 18 de noviembre de 2008, que incorpora "los principios contenidos en la ley básica 10/1998, de 10 de abril", pero también "la jurisprudencia del TJCE, que ha establecido criterios básicos en cuanto al concepto de residuo" y "las directrices más recientes en esta materia, reflejadas en la Posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adaptación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos, en la cual se clarifican conceptos clave, en particular los relativos a los residuos, valorización y eliminación, y se refuerzan las medidas relativas a la prevención de residuos y al valor económico de los mismos".

- Ley de Residuos de Canarias, de 5 de febrero de 1999, que "acorde con la singularidad de nuestro territorio, el hecho incontestable de nuestra

insularidad y el peso específico que supone el sector servicios en la economía canaria, trata...de ordenar y gestionar los residuos con la finalidad de conseguir como principales objetivos su minimización y valorización"

- El propio Texto Refundido de la Ley reguladora de residuos de Cataluña, de 21 de julio de 2009 –sobre cuya eventual modificación versa la presente consulta-, que refunde en un único texto jurídico normas publicadas a lo largo de una década: entre ellas la ley catalana de residuos de 15 de julio de 1993, que se adelantó varios años a la ley básica estatal de 1998, habiendo sido modificada en 2003 y 2008 para "adaptar la ley 6/1993 a las nuevas disposiciones publicadas en materia de residuos en el ámbito estatal y a la normativa de la Unión Europea" (lo que explica la necesidad de un Texto Refundido).

En definitiva, en la legislación autonómica de residuos pueden encontrarse, sin duda, medidas adicionales de protección del medio ambiente, entendidas como mejoras o refuerzos de la protección ambiental (en particular, en el régimen sancionador); pero también se advierte una finalidad de completar y desarrollar la legislación básica colmando sus lagunas (siempre, naturalmente, sin disminuir el nivel de protección).

II

El artículo 31 LRSC como norma básica en materia de medio ambiente.

1. Como hemos recogido en los antecedentes de hecho de este dictamen, la LRSC supuso un vuelco considerable en el modelo de gestión de residuos diseñado por la LERE. El SDDR pasó, de ser un sistema opcional, en la medida en que podía eludirse a través de la organización de un SIG, a contemplarse por el legislador como un sistema que podía imponerse obligatoriamente. El artículo 31.2 LRSC disponía, en efecto, que

“En aplicación de la responsabilidad ampliada y con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, los productores de productos que con el uso se convierten en residuos podrán ser obligados a:

/.../

d) Establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de productos o residuos cuyas características determinen que estos sistemas sean la opción más adecuada para su correcta gestión o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.”.

Por otra parte, el apartado 3 de este mismo precepto disponía lo siguiente:

“3.El establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

En el caso específico de los envases y residuos de envases para la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno, así como para la determinación de su contenido y alcance, se valorará además con carácter previo el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos, y se tendrán en cuenta con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas”.

Este precepto planteaba ya una duda interpretativa, de cuya solución depende la respuesta a la principal consulta que se nos ha formulado. En efecto, en una interpretación literal de la norma, parece que quedaba subordinada a una previa decisión del Consejo de Ministros –que obviamente tendría también carácter básico- el establecimiento del SDDR en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Este condicionante aparecía reforzado por una segunda exigencia, cual era la de que, según el artículo 21.2 de la ley, el Gobierno debía remitir a las Cortes Generales *“los informes preceptivos de viabilidad técnica, ambiental y económica que se*

realicen con carácter previo a la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno”⁵.

2. Tras la aprobación del Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente y su ulterior tramitación como proyecto de ley, la referencia del artículo 21.2 LRSC a la remisión de los informes previos a las Cortes Generales ha quedado suprimida en la Ley 11/2012. Subsiste, no obstante, la mención acerca del real decreto del Consejo de Ministros ya que la redacción del artículo 31.3 no ha experimentado modificaciones. Y sigue por tanto abierto el interrogante acerca de si la referencia del artículo 31.3 a la intervención del Consejo de Ministros “mediante real decreto” constituye una especie de condición suspensiva de duración indefinida, que impide –en tanto no se cumpla- el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de residuos; o si, por el contrario, es simplemente

⁵En el debate parlamentario en la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Congreso de los Diputados, la portavoz del Grupo Socialista –en ese momento mayoritario- manifestó que *“en cuanto a la responsabilidad ampliada del productor del producto y respecto a los sistemas de depósito, devolución y retorno, también conseguimos una redacción equilibrada, que a la vez que hace posible que se avance hacia la disminución de residuos de envases mediante la posibilidad de instaurar el sistema de retorno, establece garantías de que sólo se hará si es técnica y económicamente viable, y el Gobierno remitirá a las Cortes informes preceptivos de esta viabilidad técnica, ambiental y económica. Finalmente, la implantación de este sistema –cuando se haga, si es que se llega a hacer- el proyecto de ley dice que es obligatorio que se haga por real decreto”* (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Año 2011, IX Legislatura, núm. 782, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, sesión de 30 de mayo de 2011).

una habilitación al Gobierno para dictar nuevas normas básicas a través de disposiciones reglamentarias.

3. Vaya por delante que el Consejo de Ministros puede dictar disposiciones reglamentarias de desarrollo que tengan carácter básico. Como ya quedó dicho en el apartado anterior, el Tribunal Constitucional ha admitido en numerosas sentencias que la regulación básica se lleve a cabo mediante reglamentos, si bien matizando que esa habilitación tiene sus límites; sólo estará justificada en los supuestos *“que sean complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases”* o bien cuando *“resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico y su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas”* (STC 102/1995). Cabe incluso que, de forma excepcional, el Estado dicte actos de ejecución que tengan carácter básico; en este punto la jurisprudencia constitucional es más restrictiva, puesto que *“la intervención de carácter ejecutivo o aplicativo que el Estado puede desempeñar con carácter básico debe tener un carácter puntual y concreto, esto es, ha de dirigirse a la puesta en práctica de medidas específicas, puesto que la aplicación ordinaria y general de la normativa básica deben realizarla las Comunidades Autónomas”* (STC 194/2004).

4. Si estos requisitos se cumplen en las futuras disposiciones de desarrollo que dicte el Consejo de Ministros —e incluso en los eventuales actos de aplicación, puesto que como es bien sabido un Real Decreto puede

dar cobijo tanto a una resolución como a una disposición general- no hay duda de que estas actuaciones del Estado tendrán carácter básico. Pero por el momento no se han dictado y por tanto, desde el punto de vista de la competencia de las Comunidades Autónomas, la situación es equiparable a aquellos casos en los que se da una ausencia de normativa básica –total o parcial- en relación con una determinada materia.

Respecto de tales casos, una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene afirmando que la relación entre bases estatales y desarrollo autonómico **no es necesariamente una relación cronológica**, dada la noción material de bases y normas básicas que asume el Tribunal. Así, la STC 64/1982, dictada en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, y ante la constatación de que no existe todavía legislación básica que pueda desarrollar, ejecutar y complementar la Generalidad, señala que *“no existiendo por ahora tal legislación básica, es de aplicación la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de 28 de julio de 1981 y de 8 de febrero de 1982, según la cual la ausencia de aquella no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa y sin perjuicio de que el*

Estado pueda dictar en el futuro tales normas, que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas”.

En el mismo sentido, la STC 111/1986 afirma que “*ha venido declarando este Tribunal que la noción de bases o de normas básicas ha de entenderse como noción material y, en consecuencia, los principios o criterios básicos, hayan sido o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente. A lo que también ha añadido que, cuando no existan normas legales postconstitucionales, las bases pueden inferirse de la legislación preconstitucional, inferencia que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas que decidan ejercer su competencia de desarrollo legislativo sin esperar a una ley postconstitucional definidora de tales bases. Pues, como también ha venido señalando este Tribunal, la relación lógica que existe entre la legislación básica –competencia del Estado- y la legislación emanada de la Comunidad Autónoma no es necesariamente una relación cronológica; por ello, la promulgación de la norma estatal definidora de las bases no siempre debe preceder a la promulgación de la normativa de la Comunidad Autónoma, aunque al anticiparse a aquélla, el ejercicio de la competencia autonómica adolezca de una cierta provisionalidad, pendiente de que el legislador postconstitucional confirme o revoque las bases inferidas en que se ha apoyado el desarrollo legislativo de la Comunidad”.*

Esta situación, por otra parte, cuenta con varios precedentes en el ámbito del ordenamiento jurídico medioambiental, todos ellos surgidos en

Cataluña. En el anterior apartado de este dictamen se hizo ya referencia al caso de la Ley 6/1993 de Residuos de Cataluña, que precedió cronológicamente a la Ley estatal 10/1998, de Residuos, de 10 de abril. Una situación similar se produjo en el caso de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental Catalana, que se adelantó a la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. El Parlamento catalán, a falta de una legislación básica estatal, tuvo muy en cuenta la Directiva marco de Residuos, en el primer caso, y la Directiva IPPC, en el segundo. Posiblemente esta fidelidad al marco comunitario explique que la posterior aprobación de la legislación básica no generase conflicto alguno, limitándose el legislador catalán a llevar a cabo las necesarias adaptaciones en su normativa posterior⁶ (Texto Refundido de la Ley reguladora de residuos de Cataluña, de 21 de julio de 2009, y Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control de actividades de Cataluña, respectivamente).

5. Ciertamente, el hecho de que las Comunidades Autónomas dicten su legislación de desarrollo en ausencia –total o parcial- de bases o normas básicas estatales, da lugar a que dicha normativa autonómica adolezca –en palabras del Tribunal Constitucional- de “una cierta provisionalidad”: una

⁶Vid., en relación con el tema de la legislación IPPC, JARIA I MANZANO y otros: “La incidencia de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en la legislación catalana preexistente en materia de prevención y control integrado de la contaminación”, en la obra colectiva *La prevención y el control integrado de la contaminación*, ed. Marcial Pons, Madrid 2004.

situación de divergencia frontal entre ambas legislaciones, daría lugar a distintos efectos, según la sede en la que se planteara el conflicto. Si éste se suscitase ante el Tribunal Constitucional, lo más probable –atendidos los precedentes– es que el Tribunal decretase la inconstitucionalidad sobrevenida de la ley autonómica, si bien con efectos a partir de la entrada en vigor de la nueva ley básica estatal (SSTC 163/1995 y 1/2003, de 16 de enero). Si la cuestión se suscitara como una impugnación de actos de aplicación de la ley autonómica en vía contencioso-administrativa, los tribunales de este orden jurisdiccional se limitarían a proclamar el *desplazamiento* de la ley autonómica y a aplicar la ley estatal posterior (un ejemplo en este sentido, en la STS de 26 de octubre de 2010 (RJ\2010\7690). Este es un extremo que obviamente las Comunidades Autónomas deberán ponderar a la hora de ejercer sus competencias legislativas. Pero el caso de las dos leyes catalanas anteriormente citadas pone de manifiesto que tal colisión de normas no tiene por qué ocurrir necesariamente, en la medida en que sea posible una adaptación de la ley autonómica a la estatal.

6. Una interpretación del artículo 31.3 LRSC según la cual este precepto tuviese virtualidad para establecer una especie de exclusión indefinida o preclusión de las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas en las materias a que se refiere el apartado 2 del mismo artículo no parece, por tanto, compatible con los principios que rigen las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico. Varios

argumentos adicionales corroboran, a nuestro juicio, la tesis que aquí se mantiene:

a) En virtud del principio “a maiore ad minus” (quien puede lo más puede lo menos): si la ausencia total de normativa básica estatal permite a las Comunidades autónomas ejercer su potestad legislativa de dictar normas de desarrollo, con mayor razón habrá que concluir que si dicha normativa estatal ya existe –y además con un grado notable de concreción en cuanto a los criterios o requisitos considerados básicos- podrán dictarse normas autonómicas de desarrollo o protección adicional, aunque esté pendiente el desarrollo reglamentario (también básico) por parte del Estado. No tendría sentido que, no siendo el silencio del legislador estatal un obstáculo para dictar la normativa autonómica (y ya hemos visto que no lo es), en cambio el ejercicio efectivo de la potestad legislativa estatal sí lo fuese.

b) El hecho de que el artículo 31.3 LRSC cite en exclusiva al Consejo de Ministros no significa que por esa razón deban entenderse excluidas las competencias autonómicas de desarrollo legislativo. Como ha puesto de relieve la doctrina, en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, existían distintos preceptos que habilitaban en exclusiva al Gobierno para establecer normas específicas, estando pacíficamente

admitido que las Comunidades Autónomas también podían hacerlo, en virtud de la distribución constitucional de competencias⁷.

c) Aun cuando el artículo 31.3 LRSC suele citarse en relación con el establecimiento de los SDDR, lo cierto es que afecta también a otras siete cuestiones:

- Diseñar productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, tanto en su fabricación como en su uso posterior, y de manera que se asegure que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con lo establecido en esta Ley.

- Desarrollar, producir, etiquetar y comercializar productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, sea fácil y clara su separación y puedan ser preparados para su

⁷Como observa SANTAMARIA ARINAS en relación con la definición de residuos peligrosos del artículo 3 c) LR, “negar genéricamente aquí la naturaleza de normas adicionales de protección e, incluso, de desarrollo normativo de las bases estatales carece de todo fundamento constitucional: en ese plano, aquí son perfectamente posibles –técnica y jurídicamente- normas autonómicas más exigentes desde el punto de vista ambiental. Por último, el argumento de la literalidad del artículo 3.c LR –que, como hemos visto, alude exclusivamente al “Gobierno”-no puede ser más débil: si esa fuese su única interpretación posible el precepto debería reputarse sencillamente inconstitucional por desconocer las reglas de distribución de competencias en la materia (por ejemplo, el artículo 1.2 LR también habilita expresamente al Gobierno para establecer normas específicas y está pacíficamente admitido que las Comunidades Autónomas también pueden hacerlo sin que se les mencione expresamente en dicho precepto” (SANTAMARIA ARINAS, René Javier.: “Régimen Jurídico de la Producción y Gestión de Residuos”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (monografía), nº 11, 2007, p. 67.)

reutilización o reciclado de una forma adecuada y sin riesgos y a una valorización y eliminación compatible con el medio ambiente.

- Aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; a asumir la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades, ofrecer información a las instalaciones de preparación para la reutilización sobre reparación y desguace, así como información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.

- Responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos, pudiendo establecerse que los distribuidores de dicho producto compartan esta responsabilidad.

- Utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos.

- Proporcionar información sobre la puesta en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos, así como realizar análisis económicos o auditorías.

- Informar sobre la repercusión económica en el producto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada.

No sería razonable, desde la perspectiva de los principios constitucionales de distribución de competencias en materia de medio ambiente, concluir que una tal variedad de aspectos de la materia de

residuos, tan precisamente determinados por el legislador básico, pudiera quedar indefinidamente cerrada a las normas de desarrollo y de adicional protección de las Comunidades Autónomas, por la mera referencia legal al desarrollo reglamentario que en su caso pueda hacer el Gobierno. El legislador estatal no puede actuar como un “legislador negativo”, sustrayendo amplios sectores de la actividad industrial a la competencia autonómica: su función es sentar –en términos positivos- unas bases o niveles mínimos de protección; pero a partir de ahí, no puede impedirse que las Comunidades Autónomas ejerzan las competencias de desarrollo en las materias que les atribuyen sus Estatutos de Autonomía. En cuanto al desarrollo reglamentario que lleve a cabo el Gobierno –el “Real Decreto” a que alude el artículo 31.3 LRSC- hay que advertir que, según el mandato legal, sólo podría llevarse a cabo precisamente en orden a la implantación del SDDR. Una disposición reglamentaria que, en desarrollo del artículo 31.3 LRSC, prohibiera el citado sistema, o introdujese nuevas limitaciones no previstas por la Ley, sería nula de pleno derecho.

d) Finalmente, no debe olvidarse que el artículo 31.2 d), que establece los requisitos sustantivos básicos para el establecimiento del SDDR, es un precepto vigente que esta ya desplegando sus efectos, puesto que entró en vigor al mismo tiempo que el resto de la Ley: es decir, al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta de la LRSC. Si el legislador básico hubiese querido aplazar la vigencia de este precepto hasta que se completara su

desarrollo reglamentario, nada había que le impidiese hacerlo: así ha sucedido en otros casos (por ejemplo, la Disposición Final Tercera de la Ley de Defensa de la Competencia, que establece en su apartado 1 la fecha de entrada en vigor de la Ley, añade en su apartado 2 que “*sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los artículos 65 y 66 de esta Ley entrarán en vigor en el mismo momento que su reglamento de desarrollo*”).

IV

La implantación obligatoria del SDDR para envases de un solo uso en una eventual modificación de la Ley de Residuos de Cataluña, como norma adicional de protección. Su coherencia con el sistema de responsabilidad ampliada del productor. Requisitos y circunstancias que debería justificar una modificación legal en el sentido apuntado.

1. De acuerdo con la concepción que ha quedado expuesta acerca de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente, parece claro que la eventual regulación del SDDR como sistema obligatorio por parte de la Ley de Residuos de Cataluña participaría de la doble vertiente de norma de desarrollo y de norma adicional de protección:

a) El establecimiento del SDDR como sistema obligatorio requiere, como es lógico, una normativa de desarrollo que –especialmente a falta de un desarrollo reglamentario de carácter básico- complemente los aspectos

procedimentales y aplicativos necesarios para la puesta en marcha del sistema. En esta primera vertiente, la legislación autonómica –también la relativa al medio ambiente- cumple la función de *completar* la legislación básica estatal.

b) Al mismo tiempo, aquellas normas autonómicas que vayan dirigidas a la mejora del nivel de protección medioambiental tendrán la consideración de “normas adicionales de protección”: se trata, en definitiva, de normas de desarrollo de especial calidad, en cuando pretenden *mejorar* la legislación básica estatal.

2. Desde esta segunda perspectiva, parece evidente que la implantación efectiva del SDDR supone una protección adicional para el medio ambiente. El Dictamen del Consejo de Estado de 17 de febrero de 2011, sobre el anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, calificaba el SDDR como un “*régimen singular de producción-gestión de residuos que se aparta del general*” que supone “*la aplicación de normas (responsabilidad de instauración obligatoria de depósito y retorno a productores de productos de determinado sector económico) que son normalmente mucho más duras*”. La mayor dureza de las normas sobre SDDR es evidente, en la medida en que impone obligaciones sustantivas y formales a envasadores, comerciantes y eventualmente a los fabricantes; el SIG es precisamente un sistema de exención que *exonera* de obligaciones a

envasadores y comerciantes⁸. Pero la mejora en el nivel de protección no consiste sólo en el carácter más gravoso de las obligaciones⁹, sino sobre todo en la mayor eficiencia del sistema. La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2004, (Asunto C-309/02, *Comisión contra República Federal de Alemania*) afirma que *“un sistema de depósito y retorno puede incrementar el porcentaje de envases retornados y, al mismo tiempo, dar lugar a una clasificación más selectiva de los residuos de envases. Además, puede ayudar a impedir que se genere basura, pues da a los consumidores un incentivo para devolver los envases vacíos”*¹⁰.

La Memoria del anteproyecto de LRSC afirmaba que *“la eficiencia en la recuperación del Sistema Integrado de Gestión (SIG) es menor que la del SDDR, cuyos índices de recuperación se sitúan en un 84% en Suecia, un 95% en Finlandia o un 98% en Alemania. Es por ello que en este Anteproyecto de Ley se impulsa la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) para los residuos de envases de mayor*

⁸Vid. una descripción del alcance de las obligaciones de unos y otros en SERRANO LOZANO, R.: El régimen jurídico de los residuos de envases, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, p. 91 y ss.

⁹En la doctrina se apunta en este sentido la exigencia que supone de mayor capacidad logística, nuevas infraestructuras que posibiliten el almacenamiento temporal de los envases en tiendas, comercios y grandes superficies, etc. (ORTEGA BERNARDO, J.: Ob.cit., p. 317.)

¹⁰Aunque con referencia al caso específico de los envases reutilizables, la STJCE de 20 de septiembre de 1988 (Comisión contra Dinamarca) ya había observado que “el sistema de devolución de los envases homologados garantiza un índice máximo de reutilización y por tanto una protección muy notable del medio ambiente”.

consumo de forma que se aumente la eficacia y eficiencia de las alternativas de gestión de residuos de envases en sus objetivos de optimizar los niveles y resultados de tal gestión...”. La posterior modificación a través del Real Decreto-ley 7/2012, de 4 de mayo, no ha cuestionado estas apreciaciones sobre la mayor eficiencia del SDDR, ya que se limita a concretar o precisar los supuestos de aplicación del sistema, con el fin –se dice en la Exposición de Motivos- de “simplificar y reducir las cargas administrativas que ocasionaban ambigüedad, incertidumbre e inseguridad en la aplicación de la norma”.

La nueva redacción del artículo 31.2 d) LRSC es de por sí suficientemente expresiva de la finalidad de mejorar –en esos concretos supuestos- la gestión de los residuos: “*Establecer –dice- sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de productos o residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente*”.

Es decir, se trata de dos supuestos específicos en los que las características del residuo –por su peligrosidad o por ser de difícil valorización o eliminación- determinan la necesidad de establecer el SDDR; y de un supuesto genérico: cuando no se cumplan los objetivos de

gestión fijados en la normativa vigente. Todos ellos –pero especialmente el último- apuntan a una mejora en el nivel de protección ofrecido por el SIG, ya que si resulta acreditado que con éste no se cumplen los objetivos de gestión y se considera que el SDDR va a facilitar ese cumplimiento, es porque se contempla a dicho sistema como una *mejora* respecto de lo anterior.

Tal como hemos observado al comienzo de este apartado, el establecimiento del SDDR –ya regulado por la LRSC- a través de una norma autonómica de desarrollo supone una mejora objetiva frente a la legislación básica estatal, en la medida en que, dentro del ámbito acotado por aquella, permite el efectivo funcionamiento del sistema en la práctica. Desde ese punto de vista puede hablarse, por tanto, de “normas adicionales de protección” en el sentido del artículo 149.1.23ª CE.

3. El principio de responsabilidad del productor fue introducido por la Ley alemana sobre Gestión de Residuos (*Kreislaufwirtschafts und Abfallgesetz*, en adelante KrW-/AbfG) de 20 de septiembre de 1994. Como expresión del principio más general de que “quien contamina paga”, la KrW-/AbfG reguló un nuevo modelo de gestión de residuos, en el que pasa a primer plano la iniciativa privada, frente al tradicional sistema organizado como un servicio público gestionado por las Administraciones Públicas. Uno de los supuestos en los que se abre paso a esa gestión privada de los residuos es el de la implantación para determinados residuos domésticos bien de un sistema privado de gestión a cargo de los

responsables de su producción o bien de un sistema de devolución al productor o distribuidor de los mismos (arts. 13.3 Nr. 1 y 15.3 KrW-/AbfG). El modelo de la KrW-/AbfG fue tenido en cuenta por la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, que si bien no utiliza el término de “responsabilidad del productor”, regula en su artículo 7 sistemas de devolución, recogida de envases y residuos de envases, indicando que *“estos sistemas estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y a la participación de las autoridades públicas competentes”*¹¹. La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (o “Directiva marco”, en adelante DM) vincula ya claramente el principio de que quien contamina paga con la responsabilidad del productor de residuos, y afirma en su Preámbulo que *“el principio de que quien contamina paga es un principio rector a escala europea e internacional. El productor de los residuos y el poseedor de los residuos debe gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana”*. Y añade que *“la introducción de la responsabilidad ampliada del productor en la presente Directiva constituye uno de los medios para apoyar el diseño y fabricación de bienes que tengan que tengan*

¹¹Un análisis sistemático de la Directiva 94/62 en DEMEY, HANNEQUART y LAMBERT: La Europa de los envases. Una Directiva a prueba de 15 transposiciones, Instituto Tecnológico de Ingeniería Ambiental, Madrid 1997.

plenamente en cuenta y faciliten el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida, incluidos su reparación, reutilización, desmontaje y reciclado sin perjudicar a la libre circulación de bienes en el mercado interior". El artículo 8.1 DM establece en este sentido que *"para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor de productos) vea ampliada su responsabilidad de productor"*. En el apartado 2 de este precepto, se cita como una de estas medidas *"la aceptación de los residuos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades"*.

El artículo 31 LRSC constituye la transposición de la DM en materia de responsabilidad ampliada del productor. En algunos casos dicha transposición ha reproducido de forma casi literal el artículo 8 DM. En otros, ha completado o desarrollado esta regulación, como ocurre en el caso de la letra d) del apartado 2, sobre sistemas de depósito, que no es más que un corolario de la medida anterior (obligación de aceptar la devolución del producto reutilizable o la entrega del residuo generado tras el uso). Obviamente el legislador estatal tiene un amplio margen de libertad para determinar las medidas legislativas concretas que garanticen la ampliación de la responsabilidad del productor. La DM no impone un sistema

específico, más allá de lo que ha quedado dicho. El Preámbulo de la DM reconoce que *“los Estados miembros mantiene enfoques diferentes respecto de la recogida de residuos domésticos y residuos de naturaleza y composición similar”*. Las sucesivas versiones de este precepto, que han plasmado opciones de política legislativa distintas, se enmarcan en ese criterio de libertad asumido por la DM, pero todas ellas son coherentes con el principio de responsabilidad ampliada del productor.

4. Corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección, de acuerdo con el artículo 144.1 del Estatuto de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 2/2006, de 19 de julio. Según dicho precepto, esta competencia incluye en todo caso *“d) La regulación sobre la prevención y la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos”* y *“e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre su gestión y traslado y su disposición final”*. Esta atribución competencial constituye la base del Decreto Legislativo 1/2009, por el que se aprueba el vigente Texto Refundido de la Ley reguladora de los residuos, de 21 de julio de 2009. Dicha ley prevé en sus artículos 8 y 9 la aprobación, respectivamente, de un Plan Territorial de Infraestructuras de Residuos Municipales (previsión que se cumplió en virtud del posterior Decreto 16/2010, de 16 de febrero), y de un Programa de Gestión de Residuos

Municipales en Cataluña (PROGREMIC), que ya existía cuando se aprobó el Texto Refundido, con un periodo de vigencia 2007-2012. Por Decreto 87/2010, de 29 de junio, se desarrollaron las previsiones de la Ley sobre el citado Programa de Gestión de Residuos y sus futuras revisiones.

El hecho de que la legislación básica estatal haya seguido el sistema ya conocido de exención del SDDR a través de los SIG, unido a la ausencia de previsiones expresas por parte de la ley autonómica acerca de los envases y residuos de envases, ha determinado en la práctica que en este momento la gestión de estos residuos se canalice a través de dichos sistemas integrados de gestión. Sin embargo, el Programa de Gestión de Residuos contempla –en su apartado [5]- estudiar el desarrollo a medio y largo plazo de la implementación del SDDR en Cataluña “en el caso de que en los plazos establecidos no se consigan los objetivos de recuperación (25% de los envases ligeros, 75% del vidrio)”. Es interesante destacar que esta previsión coincide a la letra con uno de los supuestos de implantación obligatoria del SDDR previstos en la legislación básica estatal.

La cuestión que se plantea es, en efecto, es qué requisitos deberían justificarse, desde la Generalitat, para que una ley del Parlamento de Cataluña introdujese el SDDR como sistema obligatorio de gestión en relación con los residuos de envases. Queda al margen de la consulta que se nos ha formulado el caso de los envases reutilizables.

Desde el punto de vista del Derecho interno, es obvio que la legislación autonómica debe partir de las determinaciones establecidas como básicas por la LRSC. El artículo 31.2 d) LRSC, tantas veces citado, limita la posibilidad de SDDR a dos supuestos específicos –“difícil valorización o eliminación” y “peligrosidad”- y a un tercero más general: “cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente”. Descartado el supuesto de la peligrosidad, que no guarda relación con el caso de los residuos de envases, debemos por tanto centrarnos en los otros dos.

5. Por lo que atañe al incumplimiento de objetivos, lo primero que hay que preguntarse es a qué “objetivos de gestión” y a qué “normativa vigente” se refiere este precepto. Si se tratase **únicamente** de objetivos a nivel de todo el Estado , fijados por la normativa de éste , aquí tendríamos una evidente dificultad para permitir un desarrollo autonómico que, en el ámbito concreto de una Comunidad Autónoma, estableciese como obligatorio el SDDR. Pero la interpretación del citado artículo no puede ser tan restrictiva, por las siguientes razones:

a) Porque en tal hipótesis quedaría cerrado el paso a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas estableciesen, para el caso que nos ocupa, una norma adicional de protección en su ámbito territorial. Si la decisión –autonómica- de implantar el SDDR debe quedar condicionada a lo que ocurra en el conjunto del territorio del Estado, queda excluida la

posibilidad de adoptarla por razones de interés ambiental autonómico, y con ello se elude lo dispuesto por el artículo 149.1.23ª CE.

b) Porque si bien el Estado tiene competencia para aprobar su planificación de residuos (plasmada en la actualidad en el Plan Nacional Integrado de Residuos para el periodo 2008-2015, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2009), las Comunidades Autónomas tienen sus propios objetivos en materia de residuos, que se determinan en los planes autonómicos de residuos. La LRSC establece en su artículo 14.1 que

“ El Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, previa consulta a las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales, a otros Ministerios afectados y cuando proceda en colaboración con otros Estados miembros, elaborará, de conformidad con esta Ley, el Plan estatal marco de gestión de residuos que contendrá la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como **los objetivos mínimos a cumplir** de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. La determinación de dichos objetivos será coherente con la estrategia de reducción de gases de efecto invernadero y los compromisos internacionales asumidos en materia de cambio climático.”

Este Plan estatal marco sigue teniendo, como el anterior Plan Nacional Integrado de la LBR¹², un carácter fundamentalmente

¹²Sobre la planificación autonómica de residuos bajo la anterior LBR, vid. ORTEGA BERNARDO, J.: “Los planes de residuos autonómicos ante los nuevos requerimientos

programático, de coordinación y fijación de directrices y objetivos mínimos para la planificación autonómica. A ésta se refiere el apartado 2 del artículo 14 LRSC, señalando que *“los planes autonómicos de gestión contendrán un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como una exposición de las medidas para facilitar la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos, estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y la estimación de su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley, en las demás normas en materia de residuos y en otras normas ambientales”*.

Si las Comunidades Autónomas pueden tener sus propios objetivos en materia de residuos¹³, que pueden ser más exigentes que los mínimos establecidos a nivel estatal, parece claro que puede darse el caso de que en una Comunidad Autónoma se incumplan los objetivos de gestión establecidos por su normativa –los planes sectoriales autonómicos de gestión de residuos tienen una indiscutible naturaleza normativa, como ha puesto de relieve ORTEGA BERNARDO¹⁴- aun cuando a nivel de todo el Estado español puedan considerarse cumplidos. Y por tanto, si

del Derecho comunitario”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 145, enero-marzo 2010, p. 133-159.

¹³En el caso de Canarias, se contempla la figura del planeamiento autonómico de gestión de residuos en los artículos 6-11 de la Ley 1/1999. En aplicación de dichos preceptos, se aprobó el Plan Integral de Residuos de Canarias 2000-2006.

¹⁴ORTEGA BERNARDO, J.: “Los planes de residuos autonómicos...” cit., p. 153 y ss.

hubiese que estar únicamente al dato del incumplimiento de los objetivos nacionales, se estaría de hecho bloqueando la capacidad de esa Comunidad Autónoma de implantar una medida adicional de protección en su propio territorio.

En definitiva, admitido que los objetivos a que se refiere el artículo 31.2 d) LRSC pueden ser los de la Comunidad Autónoma, parece claro que ésta deberá justificar –normalmente, en la Memoria que acompañe al anteproyecto de ley- que los objetivos de gestión de residuos establecidos a nivel autonómico no se han cumplido. En el caso de Cataluña, el ya citado Programa de Gestión de Residuos Municipales 2007-2012, establecía un objetivo operativo de reducción de un 10% en la generación de residuos municipales per cápita, lo que se cuantificaba en pasar de 1,64 kg/hab.día (situación en 2006) a 1,48 kg/hab.día en 2012. Por otra parte, en materia de reciclaje de envases ligeros (plástico, metales, brics) se establecía un objetivo del 25%. Sería necesario, por tanto, acreditar que a fecha de hoy, y una vez concluido el periodo de vigencia del Programa, estos objetivos no han sido alcanzados.

6. En cuanto a las dificultades de valorización, es obvio que ésta puede ser mayor en unas Comunidades Autónomas que en otras. No debe perderse de vista que en una ley de desarrollo de la normativa básica, la Comunidad Autónoma no complementa la regulación estatal al modo como lo haría un reglamento administrativo, sino que ejercita sus propias opciones o políticas propias, con base en las particularidades o intereses

peculiares de la Comunidad. En todo caso, esta segunda vía parece ofrecer poco apoyo para la implantación del SDDR en el caso que nos ocupa, ya que en Cataluña existe un importante número de infraestructuras de residuos municipales, que garantizan la correcta valorización de los residuos.

7. En segundo lugar, y de la misma forma, cabe preguntarse si la Comunidad Autónoma debe cumplir también los requerimientos del artículo 31.3 LRSC, que “prima facie” parecen dirigidos al Gobierno, para el caso de que éste lleve a cabo el desarrollo reglamentario del precepto. Recordemos que según el citado apartado

“3.El establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

En el caso específico de los envases y residuos de envases para la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno, así como para la determinación de su contenido y alcance, se valorará además con carácter previo el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos, y se tendrán en cuenta con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas”.

Aun cuando el precepto alude exclusivamente al Gobierno, las mismas razones que anteriormente nos han llevado a concluir que, dado su

carácter básico, es posible su desarrollo sin esperar a una nueva regulación básica estatal, apoyan ahora la necesidad de que la legislación autonómica de desarrollo respete esas exigencias. Por tanto, con carácter previo a la aprobación de la Ley autonómica, deberá justificarse la “viabilidad técnica y económica” del nuevo sistema, y llevarse a cabo una evaluación de su impacto ambiental; del mismo modo, dicho sistema deberá respetar la “necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior”, en los términos que luego veremos. Finalmente, es también una exigencia básica la necesidad de justificar “con carácter previo el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos”, y así mismo deberá tenerse en cuenta “con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas”. Todos estos extremos deben recogerse en la Memoria del anteproyecto de ley, dentro de los correspondientes apartados relativos al análisis de impactos: impacto económico y ambiental, impacto sobre el empleo, efectos en la competencia del mercado, efectos sobre los consumidores, análisis de las cargas administrativas –autorizaciones, licencias, obligaciones de información, etc.- o impacto presupuestario.

V

Relación con otras materias reservadas a la legislación básica del Estado: posible relevancia y adecuación posterior. Coherencia con la Directiva marco europea.

1. Tal como se ha puesto de relieve en los apartados precedentes, el título competencial prevalente es el artículo 149.1.23ª: el Estado tiene competencia para dictar legislación básica en materia de protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

2. Sin perjuicio de lo anterior, determinados preceptos de la ley catalana podrían afectar a otros títulos competenciales del Estado, si bien como es lógico una conclusión definitiva no puede sentarse hasta no conocer el texto del proyecto de modificación de la ley vigente. Así, el artículo 149.1.18ª CE, sobre legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en relación con las competencias de los entes locales, o los planes locales de gestión de residuos; el 149.1.13ª, sobre bases y coordinación de la planificación económica, así como el 149.1.1ª sobre condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en la medida en que la regulación puede incidir sobre la planificación sectorial y sobre la ordenación del territorio y el urbanismo;

por último, el artículo 149.1.10^a, legislación sobre comercio exterior, en cuanto pueda afectar al traslado de residuos reciclables hacia países terceros no miembros de la Unión Europea.

3. Mención aparte merecen las exigencias derivadas del Derecho comunitario. En el apartado IV.3 de este Dictamen nos hemos referido al marco de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases y de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Ya vimos que estas Directivas dejan en libertad a los Estados miembros para establecer sistemas de devolución o recogida de envases, de tal modo que en este momento tanto los sistemas integrados de gestión como los SDDR tienen pleno encaje en la normativa comunitaria. Como ha recordado la STJCE de 14 de diciembre de 2004 (Asunto C-309/02, *Radlberger*) el artículo 7 de la primera de las citadas Directivas *“deja a los Estados miembros la posibilidad de elegir, por lo que respecta a los envases de un solo uso, entre un sistema de depósito y devolución individual, por un lado, y un sistema integrado de recogida de los envases, por otro lado, o incluso de optar por una combinación de los dos sistemas en función del tipo de producto, siempre que los sistemas elegidos tengan por objeto dirigir los envases hacia las alternativas de gestión de residuos más apropiadas y que formen parte de una política relativa a la totalidad de los envases y residuos de envases”*.

4. Cuestión distinta son los requisitos que deben seguirse en orden a garantizar el principio de libertad de circulación de mercancías, de acuerdo con la Directiva y la jurisprudencia comunitaria. El artículo 7 de la Directiva 94/62/CE señala, con referencia a todos los sistemas de devolución o recogida de envases que *“estos sistemas estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y a la participación de las autoridades públicas competentes. Se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio, incluidos los posibles aranceles impuestos para acceder a los sistemas y sus modalidades; deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia de conformidad con el Tratado”*.

Un primer precedente en la interpretación de este precepto lo constituye la STJCE de 20 de septiembre de 1988 (Asunto 302/86, *Comisión y Reino Unido contra Reino de Dinamarca*). En este litigio, la Comisión impugnó el Decreto nº 397, de 2 de julio de 1981, del Reino de Dinamarca, por el que se establecía un sistema obligatorio de envases retornables de cervezas y bebidas refrescantes, por considerar que vulneraba el artículo 30 del Tratado. La Comisión alegaba en su recurso –al que se adhirió el Reino Unido– que la normativa danesa violaba el principio de proporcionalidad, pues el objetivo de la salvaguarda del medio ambiente podía lograrse por medios menos restrictivos del comercio intracomunitario. Esta alegación, que se formula frontalmente contra el SDDR, se rechaza por el Tribunal porque –dice– *“por lo que respecta a la*

obligación de establecer un sistema de depósito y devolución de los envases vacíos, hay que reconocer que tal obligación es un elemento indispensable de un sistema cuyo fin es garantizar que los envases vuelvan a ser utilizados y resulta por tanto necesaria para alcanzar los objetivos de la normativa impugnada. Con arreglo a tal apreciación, las limitaciones que impone a la libre circulación de mercancías no deben considerarse desproporcionadas”. Pero la normativa danesa establecía también una obligación para los productores o importadores de utilizar únicamente envases homologados por la Agencia Nacional para la Protección del Medio Ambiente y permite a cada productor o importador comercializar hasta un máximo de 3000 hl de cerveza y bebidas refrescantes anuales en envases no homologados (estos sólo pueden devolverse al minorista que vendió las bebidas). Es este segundo aspecto el que el Tribunal considera contrario al artículo 30 del Tratado ya que “*el sistema de devolución de envases no autorizados permite la protección del medio ambiente y, por lo demás, sólo afecta, en cuanto a las importaciones, a una cantidad limitada de bebidas en relación con la cantidad global de bebidas consumidas en el país, debido al efecto restrictivo que tiene sobre las importaciones la exigencia de devolución del envase. En estas circunstancias, una limitación de la cantidad de productos que pueden comercializar los importadores no guarda proporción con el objetivo perseguido”.*

La antes citada STJCE de 14 de diciembre de 2004 (Asunto C-309/02, *Radlberger*) resolvió una cuestión prejudicial planteada por el

Tribunal Administrativo de Stuttgart en el seno de un recurso frente al Reglamento alemán relativo a la prevención y a la valorización de los residuos de envases de 21 de agosto de 1988 (en adelante, VerpackV). Dicha norma establecía, en síntesis, un SDDR como regla general para los residuos de envases, del que cabía exonerarse mediante la participación en un SIG. Sin embargo, se establecía una regla especial, destinada a fomentar la reutilización de envases. Esta consistía en que dicha exoneración podía revocarse cuando la producción de envases reutilizables cayese, durante dos periodos consecutivos, por debajo del 72%. Por tanto, si se producía este descenso, las empresas acogidas a un SIG veían revocada su exención: el Gobierno anunciaba entonces el cobro de un depósito por unidad, de los distribuidores a los compradores de bebidas en envases desechables, el cual entraba en vigor a los seis meses del anuncio, cosa que sucedió en julio de 2002 y dio lugar al recurso. Las demandantes, empresas exportadoras a Alemania de envases de un solo uso, alegaban que el sistema de la VerpackV hacía más difícil la comercialización de envases de un solo uso cuando la proporción de envases reutilizables descendía por debajo del umbral mínimo, ya que los fabricantes establecidos en otro Estado miembro debían soportar mayores gastos que los fabricantes alemanes si decidían comercializar sus bebidas en envases reutilizables. Consideraban que el sistema era contrario a distintos preceptos de la Directiva 94/62 (entre ellos, el art. 7) y al artículo 28 CE. En su respuesta, el Tribunal acoge algunos de los planteamientos de las empresas recurrentes, y sienta una

importante doctrina sobre las exigencias de la Directiva en caso de implantación del SDDR:

a) El Estado miembro interesado en implantar un sistema de depósito y devolución individual *“debe asegurarse de que exista un número suficiente de puntos de devolución, de modo que los consumidores que hayan comprado productos en envases de un solo uso puedan recuperar el importe del depósito aunque no vuelvan al lugar de compra inicial”*. En el caso concreto, el artículo 6.1 VerpackV hablaba de la *“devolución de los envases en el punto de venta o sus alrededores”*, lo que el Tribunal considera ambiguo. Por ello concluye que si bien el artículo 7 de la Directiva no otorga a los fabricantes ni a los distribuidores afectados ningún derecho a continuar participando en un sistema determinado de gestión de los residuos de envases, *“se opone a la sustitución de un sistema integrado de recogida de tales residuos por un sistema de cobro de un depósito y devolución individual cuando el nuevo sistema no sea igualmente adecuado para alcanzar los objetivos de dicha Directiva o cuando el paso a este nuevo sistema no se haga sin ruptura y sin poner en peligro la posibilidad de que los agentes económicos de los sectores afectados participen efectivamente en el nuevo sistema a partir de la entrada en vigor de este último”*.

b) En segundo lugar, desde la perspectiva del artículo 28 CE el Tribunal comienza reconociendo que el nuevo sistema se impone por

igual, sin discriminaciones, a los productos nacionales y a los procedentes de otros Estados miembros; y, a diferencia del caso que dio lugar a la sentencia de 20 de septiembre de 1988 (Asunto 302/86, *Comisión/Dinamarca*), aquí no se imponen límites al porcentaje de bebidas que pueden comercializarse en envases no homologados. Sin embargo, ha quedado acreditado que el paso de un SIG a un SDDR puede suponer mayores costes para los fabricantes establecidos fuera de Alemania que para los fabricantes alemanes, ya que los primeros utilizan muchos más envases de un solo uso que los segundos; por tanto, el cambio de sistema puede obstaculizar la comercialización en el mercado alemán de bebidas importadas de otros Estados miembros, por lo que constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Sin embargo, se trata de una medida justificada por razones de medio ambiente: aquí es donde el Tribunal se extiende en valoraciones positivas para el SDDR: *“el establecimiento de un sistema de cobro de un depósito y devolución de los envases vacíos puede aumentar la proporción de envases devueltos y conduce a una separación selectiva de los residuos de envases, contribuyendo así a mejorar la valorización de éstos. Además, en la medida en que el cobro de un depósito induce al consumidor a devolver los envases vacíos a los puntos de venta, contribuye a la reducción de los residuos en la naturaleza”*. En definitiva, las ventajas ambientales del SDDR son tan relevantes, según el Tribunal de Justicia, que “justifican” –en el sentido del

artículo 30 CE- una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. Lo que ocurre es que esa medida no debe ir más allá de lo que es necesario para lograr el fin que pretende. Y por ello –esta es la segunda conclusión del Tribunal- el respeto del principio de proporcionalidad exige en esta ocasión que *“los fabricantes y distribuidores dispongan de un plazo de transición razonable para adaptarse”* (al nuevo sistema) y que se les garantice que *“en el momento de sustitución del sistema de gestión de residuos de envases, puedan efectivamente participar en un sistema que funcione correctamente”*.

En la Comunicación 2009/C 107/01, sobre envases de bebidas, sistemas de depósito y libre circulación de mercancías, la Comisión Europea –partiendo del principio, ya proclamado en la Sentencia del TSJCE, de que corresponde a los Estados miembros establecer el SDDR y fijar las reglas de su funcionamiento- considera que un periodo transitorio razonable no puede ser menor a un año. Al mismo tiempo, la Comisión efectúa una serie de consideraciones generales acerca de que el nuevo sistema *“debe tener lugar sin interrupción y sin menoscabar la capacidad de las empresas afectadas para participar realmente en el nuevo sistema tan pronto esté en funcionamiento. Esto significa que han de desarrollarse y ponerse a punto las características del sistema, que han de adaptarse las líneas de fabricación y las cadenas de distribución y que ha de informarse a los consumidores”*. El nuevo sistema debe *“estar abierto a la*

participación de todos los agentes económicos del sector afectado y aplicarse a los productos importados en condiciones no discriminatorias. Ello incluye las modalidades detalladas de funcionamiento y las tasas o tarifas impuestas por la organización que lo gestiona”.

VI

Conclusiones.

Primera.- en la legislación autonómica de residuos se encuentran medidas adicionales de protección del medio ambiente, entendidas como mejoras o refuerzos de la protección ambiental (en particular, en el régimen sancionador); pero también se advierte una finalidad de completar y desarrollar la legislación básica colmando sus lagunas (siempre, naturalmente, sin disminuir el nivel de protección).

Segunda.- En relación con el interrogante acerca de si la referencia del artículo 31.3 a la intervención del Consejo de Ministros “mediante real decreto” constituye una especie de condición suspensiva de duración indefinida, que impide –en tanto no se cumpla- el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de residuos o si, por el contrario, es simplemente una habilitación al Gobierno

para dictar nuevas normas básicas a través de disposiciones reglamentarias, hay que recordar que una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene afirmando que la relación entre bases estatales y desarrollo autonómico **no es necesariamente una relación cronológica**, dada la noción material de bases y normas básicas que asume el Tribunal. Ciertamente, las futuras disposiciones de desarrollo que dicte el Consejo de Ministros tendrán carácter básico. Pero por el momento no se han dictado y por tanto, desde el punto de vista de la competencia de las Comunidades Autónomas, la situación es equiparable a aquellos casos en los que se da una ausencia de normativa básica –total o parcial- en relación con una determinada materia. Si la ausencia total de normativa básica estatal permite a las Comunidades autónomas ejercer su potestad legislativa de dictar normas de desarrollo, con mayor razón habrá que concluir que si dicha normativa estatal ya existe –y además con un grado notable de concreción en cuanto a los criterios o requisitos considerados básicos- podrán dictarse normas autonómicas de desarrollo o protección adicional, aunque esté pendiente el desarrollo reglamentario (también básico) por parte del Estado.

Tercera.- Esta situación cuenta con varios precedentes en el ámbito del ordenamiento jurídico medioambiental. Es el caso de la caso de la Ley 6/1993 de Residuos de Cataluña, que precedió cronológicamente a la Ley estatal 10/1998, de Residuos, de 10 de abril, y el de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental Catalana,

que se adelantó a la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación.

Cuarta.- Una interpretación del artículo 31.3 LRSC según la cual este precepto tuviese virtualidad para establecer una especie de exclusión indefinida de las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas en las materias a que se refiere el apartado 2 del mismo artículo no parece, por tanto, compatible con los principios que rigen las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico. El legislador estatal no puede actuar como un “legislador negativo”, sustrayendo amplios sectores de la actividad industrial a la competencia autonómica: su función es sentar –en términos positivos- unas bases o niveles mínimos de protección; pero a partir de ahí, no puede impedirse que las Comunidades Autónomas ejerzan las competencias de desarrollo en las materias que les atribuyen sus Estatutos de Autonomía.

Quinta.- En cuanto al desarrollo reglamentario que lleve a cabo el Gobierno –el “Real Decreto” a que alude el artículo 31.3 LRSC- hay que advertir que, según el mandato legal, sólo puede llevarse a cabo para la implantación del SDDR. Una disposición reglamentaria que, en desarrollo del artículo 31.3 LRSC, prohibiera el citado sistema, o introdujese nuevas limitaciones no previstas por la Ley, sería nula de pleno derecho.

Sexta.- Por las razones que se explican en el cuerpo de este Dictamen, el establecimiento del SDDR –ya regulado por la LRSC- a

través de una norma autonómica de desarrollo supone una mejora objetiva frente a la legislación básica estatal, en la medida en que, dentro del ámbito acotado por aquella, permite el efectivo funcionamiento del sistema en la práctica. Desde ese punto de vista puede hablarse, por tanto, de “normas adicionales de protección” en el sentido del artículo 149.1.23ª CE.

Séptima.- El artículo 31 LRSC constituye la transposición de la Directiva Marco en materia de responsabilidad ampliada del productor. En algunos casos dicha transposición ha reproducido de forma casi literal el artículo 8 de la Directiva. En otros, ha completado o desarrollado esta regulación, como ocurre en el caso de la letra d) del apartado 2, sobre sistemas de depósito, que no es más que un corolario de la medida anterior (obligación de aceptar la devolución del producto reutilizable o la entrega del residuo generado tras el uso). La Directiva Marco no impone un sistema específico.

Octava.- La legislación autonómica debe partir de las determinaciones establecidas como básicas por la LRSC. El artículo 31.2 d) LRSC limita la posibilidad de SDDR a dos supuestos específicos –“difícil valorización o eliminación” y “peligrosidad”- y uno más general: “cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente”. En nuestro caso resultan relevantes los supuestos primero y tercero, ya que ambos pueden justificar la normativa autonómica de desarrollo.

Novena.- En cuanto a las dificultades de valorización, es obvio que ésta puede ser mayor en unas Comunidades Autónomas que en otras. En el caso de Cataluña, esta segunda vía parece ofrecer poco apoyo para la implantación del SDDR, ya que en Cataluña existe un importante número de infraestructuras de residuos municipales, que garantizan la correcta valorización de los residuos.

Décima.- Si las Comunidades Autónomas pueden tener sus propios objetivos en materia de residuos que pueden ser más exigentes que los mínimos establecidos a nivel estatal, parece claro que puede darse el caso de que en una Comunidad Autónoma se incumplan los objetivos de gestión establecidos por su normativa –los planes sectoriales autonómicos de gestión de residuos tienen una indiscutible naturaleza normativa- aun cuando a nivel de todo el Estado español puedan considerarse cumplidos. En definitiva, admitido que los objetivos a que se refiere el artículo 31.2 d) LRSC pueden ser los de la Comunidad Autónoma, parece claro que ésta deberá justificar –normalmente, en la Memoria que acompañe al anteproyecto de ley- que los objetivos de gestión de residuos establecidos a nivel autonómico no se han cumplido. En el caso de Cataluña, el Programa de Gestión de Residuos Municipales 2007-2012 establecía un objetivo operativo de reducción de un 10% en la generación de residuos municipales per cápita, lo que se cuantificaba en pasar de 1,64 kg/hab.día (situación en 2006) a 1,48 kg/hab.día en 2012. Por otra parte, en materia de reciclaje de envases ligeros (plástico, metales, brics) se

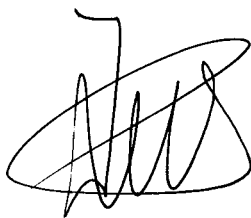
establecía un objetivo del 25%. Sería necesario, por tanto, acreditar que a fecha de hoy, y una vez concluido el periodo de vigencia del Programa, estos objetivos no han sido alcanzados.

Undécima.- Con carácter previo a la aprobación de la Ley autonómica, deberá justificarse la “viabilidad técnica y económica” del nuevo sistema, y llevarse a cabo una evaluación de su impacto ambiental; del mismo modo, dicho sistema deberá respetar la “necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior”. Finalmente, es también una exigencia básica la necesidad de justificar “con carácter previo el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos”, y así mismo deberá tenerse en cuenta “con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas”. Todos estos extremos deben recogerse en la Memoria del anteproyecto de ley, dentro de los correspondientes apartados relativos al análisis de impactos: impacto económico y ambiental, impacto sobre el empleo, efectos en la competencia del mercado, efectos sobre los consumidores, análisis de las cargas administrativas –autorizaciones, licencias, obligaciones de información, etc.- o impacto presupuestario.

Duodécima.- Las Directivas dejan en libertad a los Estados miembros para establecer sistemas de devolución o recogida de envases, de

tal modo que en este momento tanto los sistemas integrados de gestión como los SDDR tienen pleno encaje en la normativa comunitaria. Sin embargo, tanto las Directivas como la jurisprudencia comunitaria exigen a los Estados miembros una serie de salvaguardas en orden a la implantación del SDDR, desde la perspectiva de la garantía de la libre circulación de mercancías. El denominador común de estas exigencias, que se analizan con detalle en el cuerpo de este dictamen, es el respeto al principio de proporcionalidad: es decir, que las medidas no deben ir más allá de lo que es necesario para lograr el fin que pretende.

Este es mi Dictamen, que doy y firmo en Madrid a 11 de febrero de 2013 y que gustosamente someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' followed by several loops and a final flourish, all enclosed within a large, sweeping oval shape.