

EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO APLICABLE A LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN COSTA RICA

Carlos Alberto Mata Coto¹

Resumen

El presente trabajo de investigación es un aporte al estudio jurídico-administrativo de la gestión de los residuos en Costa Rica a la luz de la Ley Nº 8839, de 24 de junio de 2010, “para la gestión integral de residuos”. Mediante los aportes doctrinarios de juristas expertos en la materia y un análisis jurídico de la Ley en referencia, se pretende examinar los problemas medioambientales que en materia de residuos enfrenta nuestro ordenamiento jurídico, aplicando los conocimientos del Derecho administrativo y ambiental.

Abstract

The current study is a contribution to the juridical-administration study on waste management in Costa Rica in the context of the Nº 8839 Law, of the 24th of June, 2010, “on the integral management of waste”. By means of doctrinal contributions of jurists’ experts on the theme and a juridical analysis on the Law referred to, it aims to examine the environmental problems related to waste material confronting our juridical orderings, applying the knowledge of the administrative and environmental Law.

Palabras clave

Residuo, Gestión de residuos, Administración pública, Derecho público, Derecho ambiental.

Keywords

Waste, Waste management, Public administration, Public law, Environmental law.

I. INTRODUCCIÓN

Los residuos y su gestión se han constituido en uno de los mayores problemas relacionados con el medio ambiente para todas las sociedades², lo que ha llevado a una obligada sensibilidad por parte de las autoridades públicas, buscando formas de reducir la

producción de los residuos³, y métodos de gestión de los residuos que sean más racionales y adecuados para la protección del medio ambiente. El tema de los residuos no resulta ser de los temas más agradables de tratar o de solucionar por las comunidades y las administraciones públicas involucradas, incluso ha sido uno de los problemas que suele examinarse de forma efímera y esporádica por parte de los partidos políticos, el Gobierno y el Parlamento⁴. Sin embargo, en la actualidad, algunos sectores de la sociedad política han mostrado una mayor preocupación por la gestión de los residuos y su reducción.

Los residuos han sido producidos por las comunidades humanas a través de la historia de las ciudades⁵, siendo su producción un asunto prácticamente inevitable⁶, pues se tendría que reducir de forma significativa el progreso y las actividades domésticas, económicas e industriales, para lograr eliminarlos. Cada día resulta ser más complicado controlar la producción de los

3 Vid. LEE, M., *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Hart, Oxford-Portland, 2005, p. 213.

4 Como señala SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Régimen Jurídico de la Producción y Gestión de Residuos*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007, p. 26, “en la actualidad, y al menos sobre el papel, se tiende a una combinación de enfoques en la lucha contra los residuos. Pues bien; si la aplicación de medidas preventivas encuentra resistencias en determinados sectores empresariales, las opciones reparadoras vienen chocando con el rechazo sociológico de las poblaciones directamente afectadas por los proyectos de instalaciones para la gestión de residuos. El problema es bien conocido y tiene numerosas expresiones entre nosotros. También en otros países se ha detectado el fenómeno NIMBY (Not in my back yard) al que últimamente puede añadirse el síndrome NIMEY (Not in my electoral year)”.

5 Al respecto indica MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M^a. F., *La ordenación jurídica de los residuos urbanos*, Comares, Granada, 2002, p. 65, “históricamente el problema de los residuos domésticos, aparece con el nacimiento de la ciudad. Con la concentración urbana, los sistemas de recuperación naturales que en el campo se producían *in situ* no son posibles, y se empieza a producir los primeros residuos sólidos urbanos, que requieren un transporte y tratamiento. Unas de las principales causas que conducen a esta fuerte producción de residuos es, sin duda, el hábito de consumo; identificación de la calidad de vida con la posesión de bienes materiales, tener estos bienes un período de vida útil excesivamente corto, satisfacción del consumo en sí mismo, etc. Tal vez la característica más notable de los residuos sólidos urbanos sea su diversidad, y las cantidades tan enormes que se producen de estos residuos y que siguen aumentando cada año junto con el crecimiento del nivel de vida”.

6 En este sentido señala JIMÉNEZ PLAZA, C., *La Gestión de Residuos en los Municipios*, Iustel, Madrid, 2006, p. 123, “obvio es admitir, que la mejor defensa frente a los residuos es no producirlos, pero como su no generación es una entelequia en las actuales sociedades dominadas por el consumo, desde la vertiente del principio de prevención van a adquirir relieve, no sólo las técnicas de producción de bienes que, con su uso, se convierten en residuos, sino las que tienden a integrarlos, de nuevo, en el ciclo económico una vez que su poseedor se ha desprendido de los mismos”.

1 Doctor en Derecho, por la Universidad Carlos III de Madrid, especialista en Globalización, liberalización económica e intervención administrativa, por la Universidad Carlos III de Madrid, especialista en Derecho constitucional y ciencias políticas, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, laboro en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

2 Vid. GÓMEZ PUERTO, A., “Sistema normativo de gestión ambiental de los residuos urbanos”, AA, núm. 17, 2001, p. 681.

residuos; consideremos la cantidad de residuos que se producen por los componentes de las computadoras, los teléfonos celulares que son desechados y, las grandes maquinarias de los procesos industriales. Sin embargo, ante este escenario tan complicado, es factible establecer políticas medioambientales que tiendan a su reducción y a mejores procesos de gestión de los residuos, así, siguiendo a Francisco J. ARENAS CABELLO, “la gestión de los residuos comienza cuando no se consigue evitar su producción, teniendo por finalidad facilitar a los residuos un destino ambientalmente adecuado”.⁷

Así, ¿qué puede hacer el Derecho al respecto para hacer efectivas las obligaciones y los derechos de los sujetos involucrados en la gestión de los residuos, para fortalecer la protección del medio ambiente?, ¿cómo organizar los procedimientos administrativos para la adecuada gestión de los residuos?, ¿de qué forma se pueden establecer las responsabilidades por las infracciones que se comentan en cuanto a la infracción del régimen jurídico de los residuos?, ¿se debe ser más riguroso en el establecimiento de las sanciones medioambientales?, ¿qué tan eficaces son las medidas sancionatorias ante el hecho de la contaminación?, ¿o resulta más conveniente un tratamiento paliativo a través de un régimen tributario de corte ambiental? Ciertamente, la nueva filosofía del Derecho ambiental otorga prioridad a las medidas de prevención, resultando las medidas represivos en un segundo en la solución de los problemas medioambientales.⁸

En la gestión de los residuos encontramos un verdadero reto para las estructuras organizativas de la administración pública del Estado, que deben posibilitar una eficaz y eficiente labor en los procedimientos administrativos, que den como resultado una calidad de vida a todos los administrados. Pero es además un reto para la protección de las cuestiones medioambientales, pues el Estado también se enfrenta a las tendencias de liberalización económica, que no hacen excepción alguna en los servicios que se prestan en relación directa con el medio ambiente. En este sentido, señala José Francisco ALENZA GARCÍA, “también factores ideológicos postulan una liberalización en materia de medio ambiente. La corriente más radical en este sentido es la llamada ecología de libre mercado, o, más sencillamente, ecología de mercado. Esta versión neoliberal de la ecología propugna la desaparición o la mínima

intervención de los poderes públicos, para lograr que la reducción de la contaminación se alcance mediante la autorregulación del mercado, según las reglas de la oferta y la demanda. Pretenden resucitar la mano invisible del mercado para que regrese a solucionar los problemas ambientales de la actualidad”⁹, lo cual no es ajeno a la privatización de los servicios de residuos que se han estado prestando en el régimen público¹⁰.

Si bien es cierto que Costa Rica no ha tenido un desierto jurídico en cuanto a la regulación jurídica de los residuos, no es sino hasta la Ley N° 8839, de 24 de junio de 2010, “para la gestión integral de residuos”¹¹ (en adelante LR), que se logra armonizar dicha regulación de una forma más sistemática, atendiendo los problemas generales de la materia, aunque con ciertas imprecisiones conceptuales y de orden regulatorio. El presente trabajo analiza la organización administrativa que a través de la nueva Ley se establece para la gestión de los residuos.

Los objetivos establecidos por la LR, en el artículo 2, se adecúan a las necesidades actuales del país para la gestión integral de los residuos. Las herramientas que comprende esta nueva normativa deben encaminarse a su consecución, para lo cual es importante que los procedimientos relacionados con la gestión de los residuos se apliquen eficazmente. Los objetivos son: a) garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger la salud pública; b) definir la responsabilidad para la gestión integral de residuos de los diversos actores involucrados, c) establecer el régimen jurídico para promover la ejecución jerarquizada en la gestión integral de residuos; d) fomentar el desarrollo de mercados de subproductos, materiales valorizables y productos reciclados, reciclables y biodegradables, entre otros, bajo los criterios previstos en esta Ley y su Reglamento, en forma tal que se generen nuevas fuentes de empleo y emprendimientos, se aumente la competitividad y se aprovechen los recursos para

7 6 Vid. ARENAS CABELLO, F. J., “Las operaciones de gestión de residuos y sus modificaciones según la Directiva 2008/98, sobre Residuos”, *RAP*, núm. 182, 2010, p. 240.

8 Vid. PEÑALVER I CABRÉ, À., “Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales”, *QDL*, núm. 7, 2005, p. 174.

9 Vid. ALENZA GARCÍA, J. F., “Medio ambiente”, en VV. AA., *Administración pública y economía: balance del papel de las administraciones públicas tras los procesos de liberalización*, INAP-inap, Madrid, 2001, p. 35. También, Díez-Picazo y Ponce de León, L., *Derecho de daños*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 203-204, señala en lo que interesa que “el análisis de los economistas neoliberales trata de articular la teorización de un Estado mínimo, desregularizado, reconstruyendo una sociedad civil verdaderamente autónoma e independiente del Estado, que esté en condiciones de producir el máximo bienestar social”.

10 Vid. ORTEGA BERNARDO, J., “La gestión de los residuos en el derecho español”, MONTES CORTÉS, C. (Compiladora), *Régimen jurídico y ambiental de los residuos sólidos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp. 110-111.

11 La Gaceta N° 135, de 13 de julio de 2010.

incrementar el valor agregado a la producción nacional; e) promover la creación y el mejoramiento de infraestructura pública y privada necesaria para la recolección selectiva, el transporte, el acopio, el almacenamiento, la valorización, el tratamiento y la disposición final adecuada de residuos, entre otros; f) promover la separación en la fuente y la clasificación de los residuos, tanto por parte del sector privado y los hogares, como de las instituciones del sector público; g) promover la clasificación, cuantificación y caracterización de los residuos, a fin de construir y mantener actualizado un inventario nacional que permita una adecuada planificación para su gestión integral; h) evitar que el inadecuado manejo de los residuos impacte la salud humana y los ecosistemas, contamine el agua, el suelo y el aire, y contribuya al cambio climático; i) promover la gestión integral de residuos en el ámbito municipal y local, fomentando las soluciones regionales; j) promover el desarrollo y la utilización de las innovaciones y transferencias tecnológicas para la gestión integral de residuos, de acuerdo con los lineamientos de esta Ley y los reglamentos que de ella se deriven, los convenios internacionales y cualquier otra legislación ambiental vigente; k) influir en las pautas de conducta de los consumidores y los generadores, mediante acciones educativas y de sensibilización, incentivando la producción más limpia y el consumo sostenible tanto de los particulares como del Estado; l) desarrollar y promover los incentivos que establecen esta Ley y otras leyes, para contribuir a la gestión integral de residuos para todos los sectores; m) promover el enfoque preventivo en la toma de decisiones de los diferentes actores y en las distintas etapas para la gestión integral de residuos, n) involucrar a los ciudadanos para que asuman su responsabilidad y los costos asociados a una adecuada gestión de los residuos que generan; ñ) promover la incorporación de los productores o importadores en la búsqueda de soluciones a la problemática de los residuos.

La eficacia que en la regulación de los residuos se debe aplicar requiere una ejecución conjunta del Derecho administrativo y ambiental, para la debida protección y garantía de los bienes ambientales. En el criterio de Roberto DROMI “los Derechos ambiental y administrativo tienen una zona común, en la cual se conjugan para proveer de instrumentos a la lucha contra la contaminación y a la protección de los recursos naturales. Corresponde al Derecho administrativo ambiental protagonizar la tutela de la

naturaleza con instrumentos tradicionales al servicio de la preservación del entorno, generalmente “coercitivos y represivos”, y con instrumentos nuevos, o renovados por exigencias del bien jurídico tutelado u objeto de protección”¹². A tenor del artículo 50, de la Constitución, el Estado debe garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Ante tal reconocimiento constitucional, existen principios básicos de ambas ramas jurídicas que son determinantes para la protección de los bienes ambientales o ecológicos y, que se deben asociar al tratamiento en la praxis de la gestión de los residuos. La Administración Pública central del Estado debe crear los mecanismos suficientes y de avanzada para armonizar política y administrativamente todos los procedimientos administrativos en defensa y garantía del medio ambiente, a través de las áreas de especialización, como es en el presente caso, la regulación de los residuos.

II. LOS RESIDUOS Y SU GESTIÓN. UN ALCANCE CONCEPTUAL

Tratar el tema de los residuos y su gestión es un asunto que implica un análisis multidisciplinario complejo, en que se incorporan disciplinas tales como las administrativas, las sociales, las ingenieriles, las económicas, las jurídicas y las ambientales. Una óptima gestión de los residuos dependerá de la claridad conceptual que se logre del término residuo y su nomenclatura, procediendo posteriormente con la adecuada ejecución de las gestiones y los procedimientos atinentes. De la precisión de ambos conceptos dependerá una debida regulación jurídica de los residuos para que se determinen las obligaciones y los derechos jurídicos de los sujetos involucrados.

Así, el artículo 6, de la LR, sobre los conceptos de interés señala:

[...]

Gestión integral de residuos: conjunto articulado e interrelacionado de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, de planificación, monitoreo y evaluación para el manejo de los residuos, desde su generación hasta la disposición final.

[...]

Residuo: material sólido, semisólido, líquido o gas, cuyo generador o poseedor debe o requiere deshacerse de él, y que puede o debe ser valorizado o tratado

¹² Vid. DROMI, R., *El Derecho Público en la Hipermmodernidad*, Hispania Libros-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, México-Madrid, 2005, p. 190.

responsablemente o, en su defecto, ser manejado por sistemas de disposición final adecuados.
[...]

El concepto de residuo tiene un grado de complejidad importante para los efectos del análisis jurídico. Se trata de un concepto bastante dinámico, que cambia por las condiciones del desarrollo de las naciones en el mercado, la industria y la productividad¹³. El concepto de residuo se compone de unos elementos que lo estructuran, tales son: subjetivo, objetivo y fáctico. Existe un sujeto conocido como generador o poseedor que se vincula directamente con el residuo, por el hecho que debe realizar una acción, debe o requiere deshacerse del residuo. El concepto de residuo adquiere una connotación jurídica a través de un elemento jurídico, de carácter deontológico, que se obtiene del elemento fáctico. La acción de deshacerse del residuo, por deber o requerimiento, genera obligaciones jurídicas para el generador o poseedor del residuo, que son determinantes para la regulación jurídica de los residuos, en tutela de los derechos de la salud humana y el medio ambiente.

La variedad de residuos es muy amplia, así como sus posibles combinaciones. Es posible encontrar normas que remiten el concepto de residuo a extensos anexos de clasificación de los residuos, *v. gr.*, la Ley 10/1998, de 21 de abril, “de Residuos” española¹⁴. El artículo 7.b., de la LR, en cuanto a las funciones del Ministerio de Salud, hace referencia al dictado de los reglamentos, por tipo de residuo, que sean necesarios para la gestión integral de residuos¹⁵. Una observación al respecto. Mediante el Decreto N° 35933-S, de 12 de febrero de 2010, se decreta el “Reglamento para la Gestión Integral de los Residuos Electrónicos”¹⁶. La LR empezó a regir el 13 de julio de 2010, poco más de dos meses después de entrar en vigencia el Decreto N° 35933-S; entonces, ¿qué necesidad hay de introducir en el ordenamiento jurídico un reglamento de una materia específica, antes de entrar en vigencia una Ley que regula en su amplitud necesaria la gestión de los residuos?, ello implica una patología jurídica en la se-

13 *Vid.* MONTES CORTÉS, C., “Panorama general de los residuos sólidos en el Derecho ambiental colombiano”, *Régimen jurídico y ambiental...*, p. 20.

14 BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998.

15 Sobre los reglamentos señala CALVO CHARRO, M., *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1999, p. 55, “en materia medioambiental resulta impensable la aplicación de una reserva absoluta de ley dada la alta complejidad técnica que presenta en ocasiones (pensemos en las evaluaciones de impacto ambiental, o la medición de los niveles de emisión e inmisión de agentes contaminantes...), que requiere en determinadas circunstancias una rápida actuación y que exige su constante adecuación a las demandas cambiantes de la sociedad, tratándose, pues, de un ámbito en el que el desarrollo reglamentario constituye una “exigencia inexcusable”.

16 La Gaceta N° 86, de 5 de mayo de 2010.

guridad jurídica y la interconexión normativa, por la introducción de normas jurídicas en el ordenamiento jurídico que afectan la arquitectura y la funcionalidad de la jerarquía normativa.

El sistema de gestión de residuos no es cíclico sino lineal, en razón de que sus distintas fases no se repiten; el residuo es aprovechado o eliminado¹⁷. La gestión de los residuos debe procurar un resultado ventajoso para el medio ambiente y el desarrollo de las comunidades. Se debe evitar que la gestión de los residuos se torne en un procedimiento frustrado, en que se presenten problemas tales como la duplicidad de etapas en la gestión o el retorno de los residuos a un procedimiento de gestión.

La LR se refiere en su extensión al ciclo de vida de los residuos. El concepto utilizado por la LR para la gestión de los residuos o como se denomina gestión integral de residuos resulta demasiado amplio, lo que ocasiona una vaguedad en su interpretación y ejecución, incluso, es tan impreciso que del mismo concepto utilizado se desprenden dos tipos de gestiones, uno en sentido amplio como política integral y, otro que se refiere al tratamiento de los residuos en la *praxis*.

La LR, en el artículo 4, incorpora la jerarquía en la gestión de los residuos, mediante lo cual se logra potenciar la valorización de los residuos frente a su eliminación, siendo determinante para el tratamiento adecuado de los residuos, y así, evitar la generación de los residuos en su origen, reducir la producción de los residuos, reutilizar los residuos generados, valorizar los residuos *-v.gr.*, mediante el reciclado o el aprovechamiento energético-, tratar los residuos generados antes de enviarlos a la disposición final y, finalmente disponer la menor cantidad de residuos.

De suma importancia es el principio de proximidad en la gestión de los residuos, pues se pretende limitar y reducir la ampliación cuantitativa y cualitativa de los posibles efectos negativos de los residuos y, en el mejor de los casos reducir los procedimientos de disposición final. Los residuos deben ser valorizados y eliminados lo más cerca posible de la fuente en que son producidos¹⁸. Para aunar, la prevención en la fuente es parte de los principios generales que contempla en el artículo 5, la LR, señalando que la generación de los residuos debe ser prevenida prioritariamente en la fuente y en cualquier actividad.

A tenor del artículo 31, de la LR, todas las actividades, las obras o los proyectos nuevos que procesen,

17 Así, ALENZA GARCÍA, J. F., “Las tasas por la eliminación de residuos urbanos y el principio de quien contamina paga”, *RdA*, núm. 1, 2002, p. 146.

18 *Vid.* WEALE, A. (et al.), *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford University, Oxford, 2003, p. 39.

almacenen, recuperen, traten eliminen y dispongan residuos ordinarios y peligrosos deberán cumplir el trámite de evaluación de impacto ambiental, previo a la obtención de los permisos o las licencias de construcción u operación. Y continuando, el artículo 32, que se refiere al registro de gestores, señala que todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a la gestión total o parcial de residuos, para operar deben registrarse ante el Ministerio de Salud y, cumplir con lo que reglamentariamente se establezca. Resulta ser muy poco lo que aporta la LR en cuanto a la autorización administrativa de valorización y eliminación de residuos, lo que queda pendiente de ser reglamentado.

In dubio pro natura es un principio que a todas luces debe inspirar la gestión integral de los residuos, procurando la selección y el máximo aprovechamiento de las *mejores técnicas disponibles (MTD)* o *best available technologies (BAT)*, que se refieren a las innovaciones tecnológicas que, atendiendo al diseño, el titular de la instalación tendrá que ir introduciendo progresivamente por resultar más eficaces para alcanzar altos niveles de protección del medio ambiente, de la seguridad operativa de las actividades y el beneficio de la salud humana¹⁹.

III. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE A LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

La solución a los diferentes problemas que plantean los residuos, la contaminación que produce su vertido incontrolado, la dificultad en la localización de las instalaciones adecuadas para su valorización o eliminación, son cuestiones que incumben directamente a los poderes públicos, como encargados de satisfacer los intereses generales y de velar por la utilización racional de los recursos naturales para defender y restaurar el medio ambiente²⁰.

Para una adecuada gestión de los residuos es indispensable una organización estatal eficiente y una distribución coherente de las competencias administrativas, que involucra al Ministerio respectivo, las municipalidades y los distintos departamentos. Como señala el artículo 2.c., de la Ley Nº 7554, de

4 de octubre de 1995, “Orgánica del Ambiente”²¹, el Estado velará por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.

A tenor del artículo 7, de la LR, el jerarca del Ministerio de Salud será el rector en materia de gestión integral de residuos, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control, teniendo entre sus funciones: a) formular y ejecutar la política nacional y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, así como evaluarlos y adaptarlos periódicamente en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y el Ministerio de Agricultura y Ganadería; b) dictar los reglamentos, por tipo de residuo, que sean necesarios para la gestión integral de residuos; c) verificar la aplicación de esta Ley y sus reglamentos; d) desarrollar las herramientas y los reglamentos técnicos que sean necesarios para la gestión integral de residuos; e) fomentar e implementar la coordinación interinstitucional para una gestión integral de los residuos, insertándola en una acción ambiental pública, para optimizar e integrar coherentemente los esfuerzos y los recursos de la Administración Pública Central y descentralizada en esa materia; f) definir los indicadores de cumplimiento en materia de gestión integral de residuos; g) evaluar en forma continua las políticas, los planes, los programas y los reglamentos técnicos asociados a la gestión integral; h) identificar las oportunidades para alcanzar la gestión integral de residuos, fomentando tecnologías, inversiones y la réplica de modelos que demuestren ser eficaces y aplicables según las condiciones y las características de los residuos generados en el país; i) administrar el Fondo para la gestión integral de residuos, que se crea en esta Ley; j) establecer un sistema de información nacional sobre gestión integral de residuos que permita elaborar los inventarios e indicadores relacionados con la gestión integral de residuos que complementen el sistema de indicadores e índices de salud y ambientales nacionales; k) promover incentivos para la gestión integral de residuos, dirigidos especialmente al fomento y la capacitación de microempresas, cooperativas y otras organizaciones

19 Vid. PIGRAU SOLÉ, A., (et al.), “La adopción de una perspectiva integrada en la política comunitaria ambiental: la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación”, BAUCCELLS I LLADÓS, J. y VERNET I LLOBET, J. (Coordinadores), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons-Grup de Recerca en Dret del Medi Ambient, Madrid, 2004, pp. 52-53.

20 Vid. ORTEGA BERNARDO, J., *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 49.

21 La Gaceta Nº 215, de 13 de noviembre de 1995.

y/o empresas sociales que trabajan en la recuperación y gestión de residuos; l) vigilar para que en el marco de aplicación de esta Ley, se respete la Ley N° 8220, de 4 de marzo de 2002, “Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”²², y sus reformas.

Los entes locales tienen una participación muy importante en la gestión de los residuos, no sólo por su cercanía con la fuente del problema, sino que también en interés de las políticas institucionales para cumplir los objetivos democráticos y ambientales, para ello, se requiere implementar una logística ordenada en los procedimientos administrativos y, el fortalecimiento de un marco económico-jurídico, para una adecuada gestión de los residuos. Desde un alcance global los problemas ambientales son cuestiones que trascienden el ámbito territorial de los entes locales, sin embargo, la municipalidad como entidad básica de la sociedad política mantiene la proximidad e inmediatez ante las necesidades de los ciudadanos y las posibles acciones²³. En el criterio de Eduardo SANCHO GONZÁLEZ, “en la dirección del municipalismo, como realidad política, social y administrativa; como síntesis de la expresión de los intereses y servicios de las comunidades, regazo donde descansa la verdadera democracia; en la voluntad suprema del pueblo organizado desde sus bases más elementales (la vecindad), es que concibo el futuro del gobierno y la administración de la cosa pública”²⁴. Además, de interés lo señalado por la Sala Constitucional, en la sentencia 2010-019877, de 27 de noviembre de 2010, considerando IV: *“El papel de las municipalidades en materia ambiental. De conformidad con lo dicho, las municipalidades, como parte integrante del todo que es el Estado, tienen dentro del ámbito de sus competencias y obligaciones una alta dosis de responsabilidad en materia ambiental, sea mediante la aprobación directa de permisos o licencias para las cuales se exija el previo cumplimiento de requisitos que acrediten ante otras instancias del poder público el adecuado manejo ambiental, como mediante inspecciones regulares y canalización de situaciones de riesgo ante las instancias con mayor competencia de intervención. Ha quedado establecido ya que a los gobiernos locales les alcanza la obligación de coordinación y preven-*

ción en materia ambiental dentro del ámbito de su jurisdicción territorial, de donde resulta que ciertamente las municipalidades son actores importantes en la tarea de protección al ambiente. [...]”

A tenor del artículo 8, de la LR, las Municipalidades serán responsables de la gestión integral de los residuos generados en su cantón, para lo cual deberán: a) establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional; b) dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de esta Ley y su Reglamento; c) promover la creación de una unidad de gestión ambiental, bajo cuya responsabilidad se encuentre el proceso de la gestión integral de residuos, con su respectivo presupuesto y personal; d) garantizar que en su territorio se provea del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior valorización; e) proveer de los servicios de limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías, espacios públicos, ríos y playas cuando corresponda, así como del manejo sanitario de animales muertos en la vía pública; f) prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos; g) impulsar sistemas alternativos para la recolección selectiva de residuos valorizables como contenedores o receptores, entre otros; h) fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, de conformidad con el plan municipal para la gestión integral de residuos, esta Ley y su Reglamento, y en proporción con la cantidad y la calidad de los residuos generados, asegurando el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para brindar dichos servicios y garantizando su autofinanciamiento; i) coordinar el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, la política y el Plan Nacional y cualquier otro reglamento técnico sobre gestión integral de residuos dentro del municipio; j) promover la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización de los habitantes del cantón respectivo para fomentar la cultura de recolección separada, de limpieza de los espacios públicos y de gestión integral de residuos; k) establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o

22 Alcance N° 22, a La Gaceta N° 49, de 11 de marzo de 2002.

23 Vid. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local”, *RDU*, núm. 188, 2001, p. 181.

24 Vid. SANCHO GONZÁLEZ, E., “El contenido de la autonomía Municipal en Costa Rica”, *RCDC*, II, 2001, p. 120.

empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón. También, se autoriza a las municipalidades para que desarrollen tecnologías alternativas para el tratamiento de residuos, siempre y cuando sean menos contaminantes. Para tal fin, podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión previstos en el Código Municipal, entre ellos los mecanismos de integración asociativa y empresarial. Se autoriza, además, a establecer tasas diferenciadas, según el tipo y la cantidad de residuos a aquellos que separen en la fuente, u otra forma de incentivo fiscal para el generador o el gestor, que contribuya en el cantón a la gestión integral de residuos.

El Título II, de la LR, trata sobre las herramientas para la gestión integral de los residuos. Interesa destacar para las labores administrativas públicas sobre la gestión de los residuos dos aspectos, los instrumentos de planificación y el fondo para la gestión integral de residuos.

La planificación parte de las políticas institucionales que establezca el Ministerio de Salud, como es lo propio de un ente rector. El artículo 11, de la LR, se refiere al Plan Nacional de Residuos para la gestión integral de los residuos como el marco de acción que oriente las acciones gubernamentales, fije las prioridades, establezca los lineamientos y las metas que orientarán, sistematizarán e integrarán los diferentes planes municipales, programas sectoriales, proyectos e iniciativas públicas, entre otros. Las municipalidades, a tenor del artículo 12 de la LR, desarrollarán su propio plan municipal de gestión integral de residuos, que se elaborará a partir de los lineamientos dictados en el Plan Nacional de Residuos y el Reglamento de la Ley, pudiendo ser formulado de forma mancomunada con otras municipalidades. Es importante que el Ministerio de Salud realice una política de coordinación con las municipalidades, capacitando el personal necesario y cumpliendo con la implementación de sistemas de gestión ambiental adecuados, debe existir una efectiva cooperación entre los distintos entes públicos involucrados para el cumplimiento de los objetivos medioambientales planificados, a lo que no se puede obviar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto al fondo para la gestión integral de residuos, a tenor del artículo 24, de la LR, se ha creado el fondo para cumplir con los objetivos de la Ley,

siendo que los recursos se constituirán a partir de lo siguiente: a) las transferencias que se le asignen anualmente en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; b) la reasignación del superávit de operación del Fondo para la gestión integral de residuos; c) los legados y las donaciones de personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, y los aportes del Estado o de sus instituciones; d) Las contribuciones de organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, de acuerdo con los respectivos convenios; e) los fondos provenientes de convenios de préstamos internacionales para financiar actividades o proyectos relacionados con la gestión integral de residuos; f) los ingresos procedentes de la venta de guías, formularios, publicaciones, venta de servicios, refrendo de documentos, autorizaciones, certificaciones, inscripciones y registro realizados por el Ministerio de Salud para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley; g) los montos provenientes de las infracciones gravísimas y graves establecidas en la presente Ley, así como los intereses moratorios generados; h) los provenientes de la imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente, así como estimaciones del daño al ambiente fijadas así por el Tribunal Ambiental Administrativo, cuando se den como resultado del manejo inadecuado de residuos; i) los recursos provenientes de los acuerdos de conciliación que realiza el Tribunal Ambiental Administrativo, en los casos objeto de esta Ley; j) los montos fijados por el Tribunal Ambiental Administrativo por el daño ambiental, por los casos objeto de esta Ley.

En cuanto a la relación jurídico-administrativa de las administraciones públicas competentes en la gestión de los residuos con los administrados, interesan dos aspectos de la LR: la información y la educación y; la participación ciudadana.

La información y la educación ambiental es parte importante de todo Estado de Derecho que además de democrático, pretenda ser social y ecológico, avanzado en sus políticas participativas ciudadanas. Los artículos 17 a 19, de la LR, promueven estos derechos en favor de los administrados, siendo una obligación de las administraciones públicas sistematizar la información nacional y crear un programa nacional de educación para la gestión integral de los residuos. La información está muy ligada al tipo de educación que pueda desarrollar la ciudadanía, de ahí la importancia de contar con información verda-

dera y eficaz, para lo cual se deben crear mecanismos eficaces que aseguren una adecuada recopilación de datos, fiscalizando los datos que ofrecen los sujetos involucrados tanto en la generación como en la gestión de residuos, se trate personas públicas o privadas.

En cuanto a la participación ciudadana el artículo 23, de la LR, señala que el Ministerio de Salud y las municipalidades deben promover la participación de todas las personas en forma activa, consciente, informada y organizada en la gestión integral de residuos. Una participación ciudadana no debe mostrarse como un espectador pasivo de las políticas estatales en materia de medio ambiente. Hasta qué punto la participación ciudadana es parte de un mecanismo de fiscalización ambiental, es un asunto que la LR no aborda con contundencia ante las infracciones que se cometan, a pesar de la aproximación que pretende. Por otro lado, una adecuada participación ciudadana en materia de medio ambiente dependerá de los datos cualitativos y cuantitativos que se obtengan, debiendo ser los datos obtenidos veraces, información veraz²⁵, sin embargo, para un resultado óptimo de los objetivos ambientales y para el desarrollo investigativo, se requiere de una adecuada fiscalización.

IV. LOS GENERADORES DE RESIDUOS

Los generadores de residuos puede decirse que son los principales actores en la gestión de los residuos por tratarse de los sujetos que producen los residuos, sin ignorar los esfuerzos que realizan los otros actores involucrados para gestionar de forma adecuada los residuos, trátense de los gestores de los residuos o de las administraciones públicas competentes. El artículo 6, de la LR, define por generador, la persona física o jurídica, pública o privada, que produce residuos al desarrollar procesos productivos, agropecuarios, de servicios, de comercialización o de consumo. El generador o productor generan un residuo por la actividad

que desarrollen y, atendiendo a la definición de residuo que utiliza la LR, sus obligaciones se generan en el tanto deben o requieren deshacerse del residuo. El generador es entonces un poseedor, por lo que debe responder por su posesión y por los efectos que se deriven de su manipulación, siempre y cuando exista un nexo jurídico entre su posición, la actuación y las consecuencias generadas.

El artículo 38, de la LR, señala las obligaciones de todo generador o poseedor de residuos, tomando todas las medidas –sin precisarlas– para lo siguiente: a) reducir la generación de residuos y cuando esta generación no pueda ser evitada, minimizar la cantidad y toxicidad de los residuos a ser generados; b) separar los residuos desde la fuente, clasificarlos y entregarlos a un gestor autorizado o a un sistema municipal, de conformidad con el Reglamento de esta Ley y el reglamento municipal que le corresponda, con el fin de facilitar su valorización; c) entregar los residuos sujetos a disposición final y vigilar para que sean gestionados en forma ambiental y sanitariamente segura por medio de un gestor autorizado; d) gestionar los residuos en forma tal que estos no pongan en peligro la salud o el ambiente, o signifiquen una molestia por malos olores, ruido o impactos visuales, entre otros; e) gestionar sus residuos únicamente con gestores autorizados para brindar servicios de gestión de residuos; f) mantener un registro actualizado de la generación y forma de gestión de cada residuo; g) reportar a las autoridades competentes sobre su gestión en materia de residuos, según se establezca en esta Ley y en los reglamentos que de ella deriven; h) fomentar el uso de alternativas de producción más limpias y de manejo de residuos en forma integral.

Dos tipos de responsabilidades son adoptadas por la LR, propias del Derecho ambiental moderno para prevenir los problemas que acarrea la producción de los residuos y en procura de una adecuada gestión de los residuos; así, el artículo 5.a. y b., de la LR, en lo que se refiere a los principios generales, respectivamente, incorpora la *responsabilidad compartida* que trata sobre la gestión integral de los residuos como una corresponsabilidad social, en la cual se requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de todos los productores, importadores, distribuidores, consumidores, gestores de residuos, tanto públicos como privados y; la *responsabilidad extendida del productor* en que los productores o importadores tienen la responsabilidad del producto durante todo el ciclo de vida de este, incluyendo las fases posindustrial y posconsumo, siendo que para los efectos de esta Ley, este principio se aplicará únicamente a los residuos de manejo especial.

25 Al respecto señala MARTÍN, S. J., “El derecho de libre acceso a la información pública”, JIMÉNEZ, E. P. (Coordinador), *Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio)*, Ediar, Buenos Aires, 2004, p. 331, “la información referida a los problemas ambientales resulta indispensable si queremos tener un protagonismo en la toma de decisiones, o al menos para saber si determinada decisión fue la correcta”. Por su parte, OCHOA MONZÓ, J., “La participación ciudadana y el marco de la prevención y control integrado de la contaminación”, *La prevención...*, p. 197, señala que “no es exagerado aventurar la hipótesis de que como mecanismo tradicional y casi único de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones administrativas se ha erigido tradicionalmente la fase de información pública que puede existir en ciertos procedimientos administrativos”.

Para el caso de los residuos peligrosos el artículo 43, de la LR, aborda la responsabilidad coercitiva por los daños que se causen los generadores de dichos residuos, mas, lo que interesa destacar en este caso es la introducción del *manejo ambientalmente racional de los residuos peligrosos* o *environmentally sound management of hazardous wastes*²⁶, en que para la gestión de ciertos residuos de mayor peligrosidad se exige una mayor atención de los generadores, los productores o los poseedores, incluso de los sujetos encargados de la gestión de estos residuos, desde su génesis hasta su tratamiento final –sea por valorización o disposición final–; *de la cuna a la tumba* o *from cradle to grave*²⁷, lo que ha tenido una mayor atención en el Derecho internacional del medio ambiente.

V. EL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Resulta necesario por razones de justicia ambiental, que progresivamente los daños y perjuicios ambientales, sociales y económicos, provocados por la generación y el tratamiento inadecuado de los residuos recaigan sobre los responsables. Lo que en ningún caso puede suponer que el principio quien contamina-paga se altere de tal manera que el sujeto que tenga la capacidad de pagar pueda contaminar; no se puede invertir la expresión, interpretándose de forma contraria: “quien paga contamina”²⁸.

La LR mediante el Título IV, Capítulo I, establece el elenco de las infracciones administrativas en materia de residuos, las cuales se dividen en gravísimas, graves y leves, disponiendo las respectivas sanciones, graduales, sin perjuicio de que constituya delito.

Así, en el artículo 48, de la LR se consideran infracciones gravísimas: a) gestionar, almacenar, valorizar, tratar y disponer residuos peligrosos o residuos de manejo especial declarados por el Ministerio de Salud, en lugares no autorizados o aprobados por las autoridades competentes o en condiciones contrarias a las establecidas en las disposiciones correspondientes; b) realizar el depósito o confinamiento de residuos fuera de los sitios destinados para dicho fin; c) mezclar residuos ordinarios con residuos peligrosos, contraviniendo lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de

ellas deriven; d) depositar residuos peligrosos y/o de manejo especial en sitios no autorizados para este tipo de residuos; e) comprar, vender y almacenar material valorizable robado o sustraído ilícitamente; f) quemar, incinerar, enterrar, almacenar o abandonar residuos peligrosos, en sitios no autorizados; g) transportar residuos peligrosos, sin la autorización correspondiente. Corresponde como sanción una multa de cien a doscientos salarios base, según lo establecido en el artículo 2, de la Ley Nº 7337, de 5 de mayo de 1993, “crea concepto salario base para delitos especiales del Código Penal”²⁹, y con el pago del daño ambiental.

Se consideran infracciones graves, a tenor del artículo 49, de la LR: a) quemar, incinerar, enterrar, almacenar o abandonar residuos ordinarios, en sitios no autorizados; b) gestionar, almacenar, valorizar, tratar y disponer de residuos ordinarios en lugares no autorizados o aprobados por las autoridades competentes o en condiciones contrarias a las establecidas en las disposiciones legales correspondientes; c) transportar en forma habitual residuos ordinarios o residuos de manejo especial declarados por el Ministerio de Salud, sin la autorización correspondiente. Corresponde como sanción una multa de veinte a cien salarios base, según lo establecido en el artículo 2, de la Ley Nº 7337, y con el pago del daño ambiental.

Y se considerarán infracciones leves, según el artículo 50, de la LR: a) extraer de los recipientes colectores, depósitos o contenedores instalados en la vía pública, los residuos sujetos a programas de reciclaje por parte de las municipalidades o a quienes estas deleguen; b) arrojar en la vía pública residuos ordinarios; c) extraer y recuperar cualquier material no valorizable, contenido en las celdas de disposición final de los rellenos sanitarios. Se establece como sanción una multa de uno a diez salarios base, de acuerdo con el artículo 2, de la Ley Nº 7337, y con el pago del daño ambiental.

La mayor diferencia entre las infracciones gravísimas y graves se encuentra respectivamente en la regulación sancionatoria de los residuos peligrosos y ordinarios, relegando a las infracciones leves los residuos ordinarios que cuya manipulación provoque incidencias menores en la salud y el medio ambiente.

Las infracciones administrativas se establecen sin perjuicio de la obligación del infractor de indemnizar y reparar el daño ambiental. Todo daño a un bien debe ser reparado de forma íntegra, volver a su estado natural, asunto que en materia de Derecho ambiental no siempre es posible de lograr por la magnitud de los daños o incluso por la falta de capacidad económica

26 Vid. KUMMER, K., *International management of Hazardous wastes. The Basel Convention and Related Legal Rules*, Clarendon, Oxford, 1995, p. 56.

27 Vid. LARSSON, M.-L., *The Law of Environmental Damage. Liability and Reparation*, Kluwer Law International-Norstedts Juridik AB, The Hague-London-Boston-Stockholm, 1999, p. 137.

28 Vid. PÉREZ CONEJO, L., *La defensa judicial de los intereses ambientales (Estudio específico de la legitimación “difusa”) en el proceso contencioso-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 141.

29 La Gaceta Nº 92, de 14 de mayo de 1993.

de las empresas infractoras, lo que obliga al Estado a realizar esfuerzos de años para recuperar los bienes dañados. Eso no debe ser así. El Derecho ambiental debe responder eficazmente a las grandes necesidades y los grandes problemas medioambientales. Por ello, es necesario que un Derecho como el ambiental sea en la actualidad más preciso y técnico en su regulación, para evitar que los bienes ambientales sigan siendo alterados sin la menor responsabilidad de los sujetos involucrados, siendo burlada la justicia ambiental. Quien contamina paga, es correcto, pero además, *quien contamina repara*.

Para que se puedan detectar las infracciones y los infractores que atenten contra el medio ambiente es importante fortalecer la labor investigativa que realicen los inspectores municipales, para lo cual, las municipalidades deben reforzar la estructura funcional y presupuestaria de los departamentos encargados de proteger la salud y el medio ambiente.

El sujeto que realiza una actividad determinada, sea comercial, industrial o de alguna otra índole autorizada, provoca alguna alteración al medio ambiente debe responder por el daño que ha producido. El artículo 54, de la LR, señala que el Ministerio de Salud podrá suspender, revocar o cancelar las licencias, los permisos y los registros necesarios para la realización de las actividades que hayan dado lugar a la comisión de la infracción. La potestad del Ministerio de Salud en este sentido para intervenir la actividad que ha provocado una infracción es bastante amplia, pues tiene la posibilidad de dejar sin efecto las autorizaciones otorgadas por otra institución pública.

El Título IV, de la LR, resulta ser bastante complicado para su análisis por el grado de desorden en cuanto a la regulación de las responsabilidades por las infracciones y las violaciones normativas y, por la falta de estructura en materia de técnica legislativa. Resulta ser un título que bajo la denominación de *Disposiciones finales*, comprende en un primero capítulo las infracciones administrativas y sus sanciones, en el segundo capítulo se refiere a dos delitos, que son el tráfico ilícito y la disposición ilegal –lo que es conveniente incorporar en el Código Penal y no en una norma de corte administrativo–, un tercer capítulo que se refiere a las responsabilidades por daños ambientales de carácter civil, y finalmente un cuarto capítulo que trata sobre las modificaciones y las derogaciones. No existe una conexión lógica al incluir en el mismo título las responsabilidades con las modificaciones y las derogaciones, son temas que se deben tratar totalmente por aparte al estructurar una norma jurídica.

VI. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO

Para cumplir con los objetivos de las políticas en favor del medio ambiente en materia de residuos se requiere una eficiente administración pública del régimen tributario. La introducción de instrumentos de tipo fiscal para la protección del medio ambiente se inició en la década de los noventa del siglo XX, con una importante iniciativa en los países nórdicos. Se dieron las primeras pautas para los tributos ecológicos y se crearon las comisiones oficiales encargadas del seguimiento de la reforma tributaria, obteniéndose como resultado la “reforma fiscal verde”, incorporando al sistema fiscal elementos medioambientales, suprimiéndose estructuras tributarias que producían efectos negativos en el medio ambiente³⁰.

Las políticas tributarias de un gobierno de turno son de lo menos agradable para la ciudadanía. Sin embargo, en cuanto a la protección del medio ambiente el régimen tributario ambiental tiene una carga importante del valor solidaridad, pues no solamente se trata de nuestros intereses sino que también de la preservación del medio natural, pues existen conductas que se deben corregir por lesionar los bienes ambientales.

Cuando se hace referencia a tributos ambientales se exige algo más que un servicio prestado por una institución pública para tutelar el medio ambiente, se exige un cambio en las conductas que realizan los sujetos que provocan un impacto negativo para el medio ambiente, se trata de un fin extrafiscal³¹.

A tenor del artículo 4.d., del Código Municipal, la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución, teniendo como atribución la aprobación de las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. Sin embargo, la protección del medio ambiente en el ámbito local a través de los tributos no ha logrado obtener los resultados deseados, lo que se ha debido en parte a una falta de desarrollo de las políticas tributarias comprometidas con el medio ambiente. La protección de los bienes ambientales no es un asunto de bajos presupuestos, si en realidad se pretende que los municipios cuenten con un régimen tributario progresivo, el factor económico es un aspecto que requiere un capital importante.

30 Vid. LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J., (*et al.*), “Medio Ambiente y reforma fiscal: una propuesta autonómica”, *RIGA*, núm. 73, 2005, p. 32.

31 Vid. ALARCÓN GARCÍA, G., “La fiscalidad ambiental: el fenómeno tributario y su relación con el medio ambiente”, VICENTE GIMÉNEZ, M^a. T. (Coordinadora), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Madrid, 2002, p. 265; SERRANO PAREDES, O., “Coordinadas para el establecimiento de un impuesto de naturaleza extrafiscal a la eliminación de residuos”, *RIGA*, núm. 71, 2004, p. 42.

Como se indicó, parte de las funciones de las municipalidades –artículo 8.h., de la LR– es la fijación de las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos. Se autoriza el establecimiento de tasas diferenciadas, según el tipo y la cantidad de residuos a aquellos que separen en la fuente, u otra forma de incentivo fiscal para el generador o el gestor, que contribuya en el cantón a la gestión integral de los residuos³². Sin embargo, no hay un aporte significativo por parte de la LR en lo que se refiere a la imposición de tributos para una mejor consecución de los objetivos medioambientales en la regulación de los residuos. Las tasas por los servicios de gestión de residuos solamente podrán caracterizarse como ambientales cuando respondan realmente a las exigencias ambientales de la política de residuos y, en este sentido la LR no es progresiva³³.

Como política institucional en defensa del medio ambiente los tributos ambientales en materia de residuos deben estructurarse para reducir la generación de los residuos, tanto cuantitativa como cualitativamente. El régimen tributario medioambiental debe procurar la prestación de servicios ambientales de primer orden, desincentivando las inconveniencias producidas por los residuos que se generen tanto a nivel doméstico como industrial. Un régimen tributario ambiental ordenado y preciso puede llegar a desincentivar la generación de los residuos a niveles importantes e, incorporar tratamientos más adecuados para la gestión de los residuos.

VII. CONCLUSIONES

Una adecuada gestión de los residuos depende de la organización administrativa que se desarrolle entre el ente rector y las demás instituciones públicas, principalmente con los entes locales. El Ministerio de Salud y las municipalidades deben crear planes eficientes y reales para resolver la problemática de los residuos en el país. Es una labor que requiere de un alto grado de precisión política tanto a nivel de planificación institucional como de desarrollo presupuestario. Un Estado de Derecho democrático, social y ecológico lo es en el tanto se den resultados en la protección preventiva del medio ambiente y la salud de los ciudadanos.

La problemática de los residuos tiene una gran dinámica que requiere ser combatida mediante una normativa ágil y precisa, por ello la importancia de

que los entes locales logren constituir reglamentos que resuelvan su propia realidad, mediante la mayor precisión de la seguridad jurídica y la calidad normativa.

En cuanto a las responsabilidades compartida y extendida del productor; si bien tienen sustento normativo, todavía sigue siendo muy débil su aplicación para la adecuada gestión de los residuos, por tratarse de principios de carácter preventivo que dependen de mecanismos institucionales de mayor iniciativa y previsión, de lo cual todavía se carece.

Siendo que el régimen de responsabilidad administrativa de los residuos depende de la aplicación de las sanciones por las infracciones que comentan los sujetos generadores o poseedores de los residuos, es importante desarrollar políticas preventivas para la adecuada gestión de los residuos y, así lograr desincentivar esos actos que resultan contrarios a la regulación de los residuos, lo que se puede lograr mediante una adecuada valorización de los residuos y un régimen tributario ambiental comprometido con el medio ambiente.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN GARCÍA, G., “La fiscalidad ambiental: el fenómeno tributario y su relación con el medio ambiente”, VICENTE GIMÉNEZ, M^a. T. (Coordinadora), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 265-278.

ALENZA GARCÍA, J. F., “Medio ambiente”, en VV. AA., *Administración pública y economía: balance del papel de las administraciones públicas tras los procesos de liberalización*, INAP-inap, Madrid, 2001, pp. 27-40.

- “Las tasas por la eliminación de residuos urbanos y el principio de quien contamina paga”, *RdA*, núm. 1, 2002, pp. 133-149.

ARENAS CABELLO, F. J., “Las operaciones de gestión de residuos y sus modificaciones según la Directiva 2008/98, sobre Residuos”, *RAP*, núm. 182, 2010, pp. 227-241.

CALVO CHARRO, M., *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1999.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Derecho de daños*, Civitas, Madrid, 2000.

DROMI, R., *El Derecho Público en la Hipermmodernidad*, Hispania Libros-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, México-Madrid, 2005.

32 En concordancia con el artículo 74, de la Ley Nº 7794, de 30 de abril de 1998, “Código Municipal”. La Gaceta Nº 94, de 18 de mayo de 1998. El artículo en referencia fue modificado por el artículo 58.a., de la LR.

33 Vid. ALENZA GARCÍA, J. F., “Las tasas...”, p. 136.

- GÓMEZ PUERTO, A., "Sistema normativo de gestión ambiental de los residuos urbanos", *AA*, núm. 17, 2001, pp. 681-683.
- JIMÉNEZ PLAZA, C., *La Gestión de Residuos en los Municipios*, Iustel, Madrid, 2006.
- KUMMER, K., *International management of Hazardous wastes. The Basel Convention and Related Legal Rules*, Clarendon, Oxford, 1995.
- LARSSON, M.-L., *The Law of Environmental Damage. Liability and Reparation*, Kluwer Law International-Norstedts Juridik AB, The Hague-London-Boston-Stoc-kholm, 1999.
- LEE, M., *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Hart, Oxford-Portland, 2005.
- LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J., (*et al.*), "Medio Ambiente y reforma fiscal: una propuesta autonómica", *RIGA*, núm. 73, 2005, pp. 31-39.
- MARTÍN, S. J., "El derecho de libre acceso a la información pública", JIMÉNEZ, E. P. (Coordinador), *Derecho Ambiental (Su actualidad de cara al tercer milenio)*, Ediar, Buenos Aires, 2004, pp. 289-364.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M^a. F., *La ordenación jurídica de los residuos urbanos*, Comares, Granada, 2002.
- MONTES CORTÉS, C., "Panorama general de los residuos sólidos en el Derecho ambiental colombiano", la autora (Compiladora), *Régimen jurídico y ambiental de los residuos sólidos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp. 17-46.
- OCHOA MONZÓ, J., "La participación ciudadana y el marco de la prevención y control integrado de la contaminación", BAUCCELLS I LLADÓS, J. y VERNET I LLOBET, J. (Coordinadores), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons-Grup de Recerca en Dret del Medi Ambient, Madrid, 2004, pp. 193-220.
- ORTEGA BERNARDO, J., *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- "La gestión de los residuos en el derecho español", MONTES CORTÉS, C. (Compiladora), *Régimen jurídico y ambiental de los residuos sólidos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp. 99-138.
- PEÑALVER I CABRÉ, À., "Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales", *QDL*, núm. 7, 2005, pp. 173-185.
- PÉREZ CONEJO, L., *La defensa judicial de los intereses ambientales (Estudio específico de la legitimación "difusa") en el proceso contencioso-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
- PIGRAU SOLÉ, A., (*et al.*), "La adopción de una perspectiva integrada en la política comunitaria ambiental: la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación", BAUCCELLS I LLADÓS, J. y VERNET I LLOBET, J. (Coordinadores), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons-Grup de Recerca en Dret del Medi Ambient, Madrid, 2004, pp. 19-68.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Medio ambiente y administración local", *RDU*, núm. 188, 2001, pp. 173-189.
- SANCHO GONZÁLEZ, E., "El contenido de la autonomía Municipal en Costa Rica", *RCDC*, II, 2001, pp. 99-120.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., *Régimen Jurídico de la Producción y Gestión de Residuos*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- SERRANO PAREDES, O., "Coordenadas para el establecimiento de un impuesto de naturaleza extrafiscal a la eliminación de residuos", *RIGA*, núm. 71, 2004, pp. 31-52.
- WEALE, A. (*et al.*), *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford University, Oxford, 2003.