

La Ley 25.916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios: Una Pieza Nueva en el Tablero de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

Por Juan Rodrigo Walsh

1. Introducción

El 4 de agosto de 2004, el Congreso sancionó la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios, como norma de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental conforme al mandato constitucional establecido en el artículo 41 de la Carta Magna reformada en 1994.¹ La Ley 25.916 se agrega de esta manera a la batería de leyes de presupuestos mínimos dictadas en los últimos años que vienen a establecer los lineamientos básicos para la gestión ambiental en toda la República.²

Las leyes de presupuestos mínimos no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la Nación y las Provincias fijada por el constituyente de la reforma, sino también la estructura jurídica a partir de la cuál se construye una política de estado en materia de protección del entorno y desarrollo sustentable.

En tal sentido, los lineamientos de la Política Ambiental Nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las provincias y la Nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudiesen crear para los administrados o el propio sector público, constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable. Las leyes de presupuestos mínimos vienen a conformar los cimientos jurídicos sobre los cuales se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental. Eso, al menos, es lo que pareciera haber inspirado a quienes idearon y concibieron la reforma constitucional de 1994, al incorporar el “derecho al ambiente”, con la regla específica de concertación entre jurisdicciones, a partir de la facultad de la Nación de fijar los presupuestos mínimos.³

La Ley 25.916 viene a llenar un vacío importante en las definiciones de la política ambiental nacional, dado que uno de los problemas ambientales de mayor trascendencia en la República Argentina es el tratamiento adecuado de los residuos domiciliarios. La gestión de los residuos domiciliarios ha pasado desapercibido en la percepción colectiva

¹ La Ley 25.916 fue sancionada el 4/08/04, promulgada con veto parcial el 03/09/04 y publicada en el Boletín Oficial el 07/09/04.

² Hasta la fecha se han dictado las siguientes Leyes de Presupuestos Mínimos: Ley 25.612, Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, Ley 25.675, o Ley General del Ambiente, Ley 25.670, sobre la Gestión y Eliminación de PCBs, Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas y Ley 28.831 de Libre Acceso a la Información Ambiental.

³ La noción de “Presupuestos Mínimos de Protección” fue introducida a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. Su incorporación obedecía a la necesidad de establecer un modelo funcional de distribución de competencias entre la Nación y las Provincias, atento al requerimiento, por un lado, de incorporar el derecho al ambiente sano como uno de los “nuevos derechos” en los términos de la Ley 24.309, y por otro, la de preservar el sentido de reivindicación y fortalecimiento del federalismo como valor político y jurídico, que ha constituido uno de los rasgos característicos de la reforma de 1994. La Ley 24.309 (ADLA, LIV-A, p. 89 y ss.) en su artículo 3, inciso K) habilitó la incorporación de una cláusula ambiental en la reforma, por habilitación de un artículo nuevo en el capítulo segundo, de la primera Parte de la Carta Magna. Ver también Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia, “El Federalismo y La Nueva Ley General del Ambiente, ADLA LXIII-A, p. 1387

de los problemas ambientales, frente a cuestiones de mayor atractivo mediático, tales como el manejo de residuos peligrosos o los PCBs. A pesar de que estos problemas han ocupado el centro de atención de legisladores y formadores de opinión, la preocupación por la gestión de residuos domiciliarios debiera ser el centro de atención de cualquier decisor público o privado, atenta la seriedad que representa el problema en casi todo el país, sin distinción de regiones. La gestión de los residuos domiciliarios es seguramente uno de los problemas ambientales y sanitarios más acuciantes para la Argentina actual, aún cuando pase desapercibido frente a las otras cuestiones que hemos señalado y que han logrado capturar el foco de atención de la opinión pública.

El “problema de la basura” en la República Argentina constituye uno de los grandes desafíos para la política pública en la actualidad. El rango de los problemas ambientales derivados de los residuos domiciliarios abarca desde los escenarios de complejidad en la gestión y disposición final de residuos domiciliarios que se pueden presentar en las grandes ciudades, como es el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, hasta el fenómeno de los innumerables vertederos a cielo abierto que se encuentran a lo largo y a lo ancho del país. La modalidad de disposición de los residuos en vertederos o “basurales a cielo abierto”, es, con seguridad uno de los problemas más difíciles de resolver para los municipios, en particular en las localidades pequeñas y medianas, sin perjuicio de los vertederos clandestinos, sin control alguno.

Por otra parte, en la actualidad la gestión de los residuos sólidos urbanos o residuos domiciliarios, ha dejado de ser exclusivamente una cuestión ambiental. Mas bien confluyen en ella un haz o manojito de consideraciones ambientales, económicas, urbanísticas, técnicas y de ingeniería sanitaria, además de los aspectos sociales, tan evidentes a raíz del crecimiento del fenómeno de la actividad informal durante los últimos años. Muy por el contrario, en la actualidad la gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos, requiere una armónica y equilibrada consideración de cada una de estas visiones señaladas.⁴

2. Los Presupuestos Mínimos como expresión de una Política Ambiental

Es así como la Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Domiciliarios deberá constituir el fundamento para una política de estado en la materia, orientado a encaminar a todos los municipios y provincias del país a adecuar su gestión a las pautas mínimas estipuladas para el manejo de residuos. En ese sentido, los plazos respectivos de 10 y 15 años fijados por la Ley 25.916 para la eliminación de los basurales a cielo abierto y la puesta en marcha de una gestión integral de residuos en todo el país, representaban las metas concretas de esta política ambiental de mediano y largo plazo.

El veto del Poder Ejecutivo a los artículos 33 y 34, más allá de las razones esgrimidas y que analizamos a continuación, le quita cierta fuerza al perfil programático de la norma,

⁴ A raíz de la profunda crisis económica e institucional por la que atravesó y atraviesa la República Argentina, todas estas dimensiones confluyen y se potencian con la aguda situación social que afecta a un gran número de habitantes del país. En tiempos donde las estadísticas indican que la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, la “cuestión de la basura” adquiere una arista social acuciante, tal como lo demuestra la gran cantidad de cirujas y cartoneros que realizan la recolección informal de residuos con miras a su reutilización.

al eliminar un horizonte concreto para la adopción de decisiones públicas ordenadas y planificadas por parte de las provincias y municipios involucrados.

3. Definición de Residuo Domiciliario

El Artículo 2 de la norma define como residuo domiciliario a “...aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados.” En términos sustantivos, la definición adoptada es congruente con los encuadres jurídicos tradicionales de la “basura”, conforme al Código Civil. El residuo es una cosa mueble por lo que, en principio, su posesión “vale título”. Este principio, sin embargo, se ha ido conjugando además, con las reglas establecidas en el Código Civil, respecto del abandono en general y del abandono en favor de persona específica.

El art. 2526 del Código Civil establece la regla del abandono cuando el dueño se desprende materialmente de la posesión con el fin de “no continuar en su dominio sobre la cosa”. En este caso, las cosas muebles abandonadas (*res derelectae*), en términos generales son susceptibles de ser apropiadas por terceros (art. 2527). Sin embargo, el art. 2529 del Código Civil establece que “si las cosas abandonadas por sus dueños lo fueren para ciertas personas, esas personas únicamente tendrán derecho para apropiárselas. Si otras la tomaren, el dueño que las abandonó tendrá derecho para reivindicarlas o para exigir su valor”. Claramente, esta regla es la que rige para el caso de los residuos domiciliarios, donde el “abandono” que practican los particulares es en favor del Estado, encargado de su gestión, ya sea en forma directa o por terceros.

De esta regla general surge por lo tanto la propiedad de la basura en cabeza del Estado, una vez puesta a disposición por los generadores y en consecuencia también deriva su responsabilidad civil extracontractual hacia terceros en su calidad de dueño o guardián (art. 1113). A esta responsabilidad jurídica en sentido tradicional, cabe agregarle además la responsabilidad que pudiera surgir por los daños ambientales, derivado del art. 41 de la Constitución Nacional. Con la sanción de la Ley 25.916, existe también una obligación, tanto para los particulares, como para el Estado, de asegurar el cumplimiento con los objetivos de gestión integral que plantea la norma como meta.

En el pasado reciente, esta cuestión de la propiedad de los residuos fue esgrimido como una restricción legal hacia la introducción de cualquier sistema de reciclado por parte de los municipios o por terceros. En similar sentido, el argumento basado en la propiedad de la basura fue utilizado para limitar o excluir cualquier gestión alternativa de residuos, ya sea a partir del accionar de los sectores informales, ya sea sobre la base de la exclusividad del método del relleno sanitario establecido en los Convenios de creación del CEAMSE, en el caso del área metropolitana.⁵

4. El Principio de la Gestión Integral

⁵ Esta prohibición estricta que existía respecto de los tratamientos alternativos o informales fue morigerada por la sanción de la Ley 992 en la Ciudad de Buenos Aires. Indudablemente, la situación de crisis social constituyó el disparador para la eliminación de provisiones legales que apuntaban a “criminalizar” o castigar las actividades de recolección y recuperación informal. Mantener estas prohibiciones jurídicas tan abiertamente imposibles de hacer cumplir, era un ejercicio tan ingrato como tapar el sol con la mano.

La Ley 25.916, en línea con las tendencias regulatorias más modernas, adopta el principio de la gestión integral que comprende a todas las etapas en la cadena de manejo, desde la generación en el hogar, hasta la disposición final, pasando por las etapas intermedias de disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final. El escenario tendencial que se advierte internacionalmente es el que apunta a lograr una **Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos**, que intenta promover la reducción en la generación de residuos, alentar su recuperación, minimizar los volúmenes de descarga, disminuir los riesgos ambientales y reducir los costos comunales de la transferencia, tratamiento, transporte y disposición final.

Esto representa un avance saludable respecto de la situación jurídica actual, donde, con la excepción de algunas provincias, la reglamentación en materia de residuos presenta una escasa integración entre los servicios de recolección, las instancias de tratamiento, el caso del transporte y las modalidades de disposición final.

La gestión integral de residuos, obliga a encarar las soluciones al problema de los residuos con una lógica transversal, considerando que cada etapa en el “ciclo de la basura” es consecuencia de las instancias anteriores y a su vez, constituye un factor condicionante para las etapas sucesivas. No es posible plantear soluciones jurídicas o técnicas de manejo acertado, sin tener en cuenta las interrelaciones de las diferentes etapas entre sí. Dos ejemplos sirven para ilustrar esta interdependencia: Definir la incorporación de una etapa de transferencia, entre la recolección y la disposición final, será en gran medida el resultado de la modalidad y distancia que pueda existir entre el lugar de generación hasta el sitio de disposición final. Por otro lado, diseñar un sistema de recolección diferenciada para la recuperación o valorización de residuos requerirá actuar con decisión respecto de la forma en la cual se genera el residuo en su lugar de origen, modalidades de consumo, o el tratamiento legal de los envases y envoltorios.⁶

En el marco de la gestión integral el éxito de las iniciativas de reciclado dependerán en gran medida de la existencia de una política de envases que promueva la reutilización y valorización de envoltorios, envases y “*packaging*”. Esto requiere sin duda una voluntad política muy consolidada, no solo a nivel local, sino a nivel nacional, dado que indefectiblemente precisará un sólido soporte jurídico nacional, dadas las implicancias que tendrá una política de envases para el comercio. La voluntad política será además indispensable para sobreponer una política de estado, a las inevitables resistencias de los

⁶ Los sistemas de recuperación de envases y embalajes **deben** estar integrados dentro del sistema de gestión municipal de residuos sólidos urbanos. La recuperación puede ser mediante reciclado, valorización energética o compostaje, conforme a las características de los residuos y la estructura de costos aplicables a la región. En la mayoría de los países europeos, por ejemplo, en el caso del plástico la valorización energética es una alternativa más económica que el reciclaje. En cuanto a la recolección diferenciada, el sistema debe indicar cuáles son los envases que se recogen y separan según las condiciones económicas. En el caso especial del plástico el reciclaje es rentable cuando se manejan grandes volúmenes, evitando las mezclas que no sean reciclables. En la Unión Europea, teniendo en cuenta que el crecimiento económico incide en el aumento de la cantidad de residuos y en el agotamiento de terrenos destinados al relleno sanitario, se establecieron diversos instrumentos legislativos en la materia, como por ejemplo ecotasas en Bélgica, prohibiciones en Dinamarca, acuerdos voluntarios en Holanda. Los sistemas dispares que se emplearon, ocasionaban barreras en el comercio, por lo cual se sancionó la Directiva 94/62/CE con el propósito de acordar las medidas en la gestión de envases y embalajes. Si bien cada país de la UE, tiene su propia legislación los enfoques son similares para la recuperación de envases, basados en Sistemas Integrados de Gestión, con responsabilidad compartida entre la industria y la Administración

diversos sectores afectados. El éxito de cualquier esquema de gestión integral de RSU que pretenda incorporar el reciclado de RSU depende en gran medida de la existencia de una Ley de Envases que apuntale el compromiso político.⁷

5. La Coordinación interjurisdiccional

Al igual que las restantes normas de presupuestos mínimos, la Ley 25.916 le otorga al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) un papel activo como organismo de coordinación interjurisdiccional, a los efectos de fortalecer la cooperación con el cumplimiento de los objetivos de la ley. El artículo 23 establece las principales atribuciones del COFEMA en materia de residuos domiciliarios:

- Consensuar políticas de gestión integral de los residuos domiciliarios;
- Acordar criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral;
- Consensuar las metas de valorización de residuos domiciliarios.

Una vez más, el Congreso le ha dado al COFEMA una tarea política sustantiva de envergadura como es la de acordar los criterios técnicos para cada etapa de la gestión integral o la fijar las metas para la valorización de residuos domiciliarios. Estas atribuciones constituyen, sin lugar a dudas, los ejes de mayor importancia y dificultad a la hora de definir los objetivos de reducción de volúmenes de generación, o tasas de recuperación o valorización de residuos. La experiencia de la Unión Europea es un valioso antecedente en cuanto a la fijación de metas y cronogramas para lograr reducciones importantes en los volúmenes de residuos generados o los niveles mínimos de reciclaje obligatorio.⁸ Esa experiencia nos debe alertar sobre las dificultades que se pueden presentar y la necesidad de una continuidad de la política a lo largo del tiempo, evitando las marchas, contramarchas y falta de continuidad en el tiempo que suelen caracterizar a las iniciativas vernáculas en la materia.⁹

6. La regionalización en la gestión de RSU

La Ley 25.916 introduce en el artículo 7, el concepto de las estrategias regionales para la gestión de alguna o todas las etapas en la gestión de los residuos. La referencia no contiene la fuerza de un lineamiento que haga a la esencia de los presupuestos mínimos de gestión, seguramente por el prurito legislativo de evitar cualquier posible invasión a las competencias provinciales y el consiguiente cuestionamiento en cuanto a su constitucionalidad. Aún así, el reconocimiento atenuado que hace el texto de la norma

⁷ Al momento de sancionarse la Ley 25.916, existen diversos proyectos de legislación referida a los envases y el aliento a la reutilización de materiales.

⁸ En la Unión Europea rigen metas de desempeño para los niveles de reciclado y recuperación de residuos. Sin embargo, las disparidades entre países refleja las dificultades prácticas para su cumplimiento. Francia recicla el 12% de sus RSU, de los cuales el 6% incluye el compostaje. Alemania y Suecia reciclan respectivamente el 18 y el 23% de la totalidad de sus RSU, incluyendo el compostaje. En el caso de los Países Bajos, la tasa de reciclado es mucho más elevada (43% con 20% de compostaje), lo que refleja la escasez de tierras para destinar a disposición final. (Fuente ADEME www.senat.fr/rap/098-415. Ver también “Guía sobre el Reciclaje de Residuos de Embalaje Domésticos”, Asociación Española de Ciudades para el Reciclaje, Bruselas, 1998)

⁹ El éxito de la iniciativa depende en gran medida de su continuidad en el tiempo, la efectiva participación de la sociedad civil y del sector privado, compartiendo las responsabilidades en la implementación. Ver Fundación Ciudad, “Una Política de Estado para la Gestión de RSU en el Área Metropolitana”, Buenos Aires, agosto 2003.

constituye un avance significativo en línea con las tendencias más actuales en la gestión de residuos domiciliarios.

La experiencia de otros países demuestra la eficacia de adoptar modelos de gestión integral de residuos con proyección y escala regional. En los hechos la mayoría de los sistemas legislativos comparados tienden a recomendar las soluciones asociativas entre diferentes gobiernos locales. En España, por ejemplo, la Ley 42 de 1975 estimula la creación de Consorcios y Mancomunidades Provinciales para la gestión integrada de los residuos municipales, mientras que en Argentina, las experiencias de las Provincia de Mendoza y de Córdoba, con el establecimiento de planes integrales de gestión de residuos sólidos, transitan también en este derrotero, consorciando la labor de los municipios en modelos de gestión regional.¹⁰

Los organismos multilaterales de financiamiento y diversas agencias de cooperación internacional, también coinciden en la recomendación respecto de la regionalización del tratamiento y disposición final de RSU. En este sentido, un grupo de trabajo convocado a instancias del Banco Mundial y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (SKAT), con la participación del PNUD y la OMS, arribó a la conclusión de que existe una fuerte necesidad en mejorar la coordinación entre municipios que conforman grandes áreas metropolitanas, con el fin de implementar y operar modelos regionales de disposición final.¹¹

En Argentina las razones de economía de escala y distribución de cargas en cuanto a las fuertes inversiones iniciales requeridas para los sistemas de tratamiento y disposición final entre varios actores públicos, ya sean provincias o municipios, es un esquema que debe ser preservado y promovido activamente como objetivo central de las políticas públicas.

En este sentido, la concepción del sistema de disposición final regional introducida en el área metropolitana con la conformación del CEAMSE en los años setenta, merece ser rescatada.¹² A pesar de las críticas que ha recibido CEAMSE en los medios de comunicación, parece poco sensato desandar la experiencia asociativa de carácter regional acumulada durante las últimas dos décadas, como respuesta reactiva a las

¹⁰ Ver Fagot, Susana, Seminario “Residuos sólidos urbanos y mitigación del cambio climático”, Embajada de Canadá en Buenos Aires, noviembre 2002. En la Provincia de Córdoba, el esquema regional se introdujo a partir de la sanción de la Ley 9088 sobre gestión de residuos sólidos urbanos

¹¹ Bartone, Carl, Boyer, Gabriel y Johannessen, Lars Mikkel, Taller del Banco Mundial, Belo Horizonte, Brasil, 1998

¹² CEAMSE fue creado mediante las leyes de la Provincia de Buenos Aires, 8792, 8867, 8981, 9519 y 9598 y el decreto provincial 2038/77 – al igual que las Ordenanzas 34546, 35135 y 36374 de la entonces MCBA, se ratificaron los convenios celebrados entre ambas partes el 7/1/77, 6/5/77 y 4/6/80, y la sanción de los Estatutos en virtud de los cuales se crea el Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con participación de ambos Estados (Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de Buenos Aires), en partes iguales. Esta Sociedad del Estado, organizada bajo el régimen de la ley 20705, tiene “entre otras facultades públicas, la de poder actuar como ente expropiante, y el organismo de ejecución de la disposición final de los residuos domiciliarios del Gran Buenos Aires. En virtud de la Ley 9.111, se estableció el ámbito geográfico del CEAMSE para la disposición final de los residuos que se realice en los Partidos de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Gral Sarmiento, Gral San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Alte Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, F. Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

falencias de la experiencia regional.¹³ La Suprema Corte de Justicia Bonaerense, en ocasión de un litigio entre la Municipalidad de La Plata y la Provincia de Buenos Aires, tuvo ocasión de pronunciarse respecto de la constitucionalidad del esquema de gestión regional adoptado por CEAMSE en el área metropolitana sobre la base de los siguientes argumentos sustantivos:¹⁴

- La preservación del ambiente es un deber público e irrenunciable de la Provincia.
- Los convenios suscriptos entre la Provincia y la Municipalidad, integran el ámbito del derecho intrafederal con sustento en el artículo 124 de la Constitución Nacional, que confiere la facultad de celebrar acuerdos para fines de utilidad común
- La sanción de la Ley 9111 obedece a los fines de la preservación del ambiente, competencia en cabeza de la Provincia, por cuanto el establecimiento de un marco regional no constituye un avasallamiento de las facultades locales.
- La obligación impuesta a los municipios del conurbano, constituye un medio razonable para lograr la preservación del ambiente, consistente por otra parte con los preceptos de la Ley 11.723, Ley General del Ambiente de la Provincia.

En tal sentido, por lo tanto, estos esquemas de gestión regional de residuos pueden y deben ser plasmados en otros ámbitos de la República, con la conformación de estructuras de gestión regional, donde existan las condiciones señaladas de escala y voluntad asociativa entre jurisdicciones.¹⁵ En Argentina, los planes de gestión de RSU elaborados con mayor solvencia y continuidad, apuntan precisamente en la dirección de mantener y promover esquemas regionales, consorciando a los municipios con el fin de asegurar economías de escala y compartiendo la carga de las inversiones requeridas para un tratamiento y disposición final aceptable.¹⁶

7. La Ley 25.916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios y su relación con otras Leyes de Presupuestos Mínimos

¹³ El papel del CEAMSE ha sido seriamente cuestionado en los últimos tiempos, tanto desde el campo político, como desde los medios de comunicación, en función de sus orígenes en tiempos de gobierno militar. Desde una perspectiva jurídica, el CEAMSE también ha sido sometido a cuestionamientos en virtud del reparto de competencias entre los municipios y la Provincia de Buenos Aires.

¹⁴ Jurisprudencia Argentina, 11/02/98. Ver también en la misma publicación la nota de Nestor Cafferatta

¹⁵ La reforma constitucional de 1994 brinda precisamente las herramientas requeridas para este fin. El artículo 125 de la Carta Magna reformada contempla precisamente la posibilidad de la creación de regiones entre dos o más provincias con el fin de encarar la gestión de recursos compartidos y la búsqueda de soluciones a problemas que trascienden (por razones de economía de escala) las posibilidades de una sola jurisdicción.

¹⁶ Fagot, Susana, "Seminario de Residuos Sólidos Urbanos y Mitigación del Cambio Climático", noviembre 2002, Embajada de Canadá, Buenos Aires. El citado Plan de Gestión de RSU de la Provincia de Mendoza ha sido elaborado contemplando las distintas realidades departamentales, los principios de identidad cultural y solidaridad territorial, además de los factores económicos. El Plan se ha regionalizado en tres Zonas: Metropolitana, Este y Centro y en tres Emprendimientos Monomunicipales. Esta Regionalización se ha logrado mediante la constitución de Consorcios Municipales, atendiendo a la premisa de integrar distintas áreas servidas para permitir una escala que reduzca los costos de inversión y operación, con significativas ventajas también desde el punto de vista ambiental.

De este modo, el Plan propicia dos instancias de cooperación:

- Cooperación Provincia - Municipios
- Cooperación Inter-Municipal

La Ley 25.916 tendrá una necesaria interrelación con otras normas ambientales, dictadas en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional. Las leyes de presupuestos mínimos con mayor relevancia para el marco jurídico de la gestión integral de residuos domiciliarios son, sin duda, la Ley General del Ambiente y la Ley de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios. En menor grado, también deberán consignarse la Ley de Gestión de PCBs (por la exclusión de los residuos así caracterizados), y a la Ley de Acceso a la Información Ambiental, en cuanto marco de referencia por el cual los ciudadanos podrán exigir información sobre la gestión de residuos.

La Ley General del Ambiente, 25.675 establece los presupuestos mínimos ambientales "para lograr una gestión sustentable y adecuada del ambiente (...)" (Art. 1). Por tratarse de una ley de presupuestos mínimos, la misma es aplicable a todo el territorio de la Nación, aunque las provincias y los municipios, conforme esté establecido en los distintos regímenes provinciales, podrán dictar normas complementarias.

El texto define a los presupuestos mínimos como "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental" (Art. 6).

Entre los objetivos de la política ambiental nacional expresados en el artículo 2 puede observarse: a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; c) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; d) Mantener el equilibrio y dinámica de los ecosistemas ecológicos; e) Asegurar la conservación de la diversidad biológica; f) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.

El artículo 4 adopta una serie de principios de política ambiental, muchos de los cuales se encuentran en los distintos tratados ambientales firmados y ratificados por nuestro país. Sin embargo, la incorporación de estos principios a una ley de estas características significa un avance importante para la temática ambiental, por las funciones que éstos cumplen. En efecto, los principios rectores u orientadores no solo guían a los legisladores o a los jueces al momento de dictar leyes o fallar sino que también actúan como integradores del derecho positivo cuando debe llenarse una laguna. Los principios mencionados y descritos en el texto son: a) Principio de Congruencia (o principio de regulación jurídica integral); b) Principio de Prevención; c) Principio Precautorio; d) Principio de Progresividad (del cual derivan los principios de proporcionalidad y de gradualidad); e) Principio de Responsabilidad (o principio contaminador-pagador); f) Principio de Subsidiariedad; g) Principio de solidaridad; h) Principio de Cooperación.

A los efectos de introducir en forma paulatina y progresiva la transformación y adecuación de las condiciones de gestión de residuos en todo el país a los términos de la Ley 25.916, es imprescindible que su implementación sea gradual e incremental, brindando los tiempos necesarios para la adaptación de las diferentes jurisdicciones en función de sus capacidades técnicas y económicas. En este sentido, el Principio de Progresividad ocupará un lugar de importancia en la orientación de las políticas que adopte el COFEMA para su implementación. Los plazos que plantea la Ley y que

fueron vetados por el Poder Ejecutivo, perseguían este objetivo de adecuación gradual a la norma.

Los principios de congruencia, solidaridad y cooperación, también ocuparán un lugar importante en la construcción de políticas públicas en la materia. El Principio de Congruencia será un baremo para interpretar la norma frente a otras regulaciones, tales como la Ley de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, con las cuales existe articulación respecto de las definiciones y categorías de residuos comprendidos. En el caso de sancionarse en el futuro una Ley de Envases, el Principio de Congruencia también tendrá un papel orientador para su aplicación como un todo armónico con la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios.

Los Principios de Solidaridad y Cooperación tendrán importancia sin duda a la hora de definir estrategias de manejo regional, consorciando municipios o estableciendo acuerdos regionales similares a los convenios que dieran origen al CEAMSE, o a los ejemplos que hemos citado de las provincias de Córdoba y Mendoza. Las difíciles cuestiones políticas y sociales que se presentan al momento de habilitar nuevos sitios de disposición final, mas allá de conflictos puntuales, son también el reflejo de los cuestionamientos de equidad que existen cuando una jurisdicción “recibe” los residuos y soporta los inconvenientes y pasivos ambientales causados por los residuos generados en otra.¹⁷

La ley establece un Sistema Federal Ambiental para lograr la coordinación de la política ambiental en todo el país. Este sistema se instrumentará por medio del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). En la ley se ratifican tanto el Acta Constitutiva del COFEMA como el Pacto Federal Ambiental, suscripto en 1990. En tal sentido, las expresiones de la Ley 25.916, vienen a reforzar las atribuciones de concertación otorgadas al COFEMA.

Por otra parte, el artículo 27 y los siguientes regulan la cuestión del daño ambiental de incidencia colectiva. Se lo define como "toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos". Al referirse a "toda alteración relevante" la definición está en concordancia con el principio de la normal tolerancia (Art. 2618 CC) o con el concepto de daño tolerable. Al mencionarse en la definición "bienes o valores colectivos" se hace referencia a otra cuestión que ha sido poco analizada por la doctrina. Es de suponer que la cuestión de la recomposición del daño ambiental tendrá gran importancia en un futuro mediano, al momento de instrumentar esquemas serios de recomposición de los pasivos ambientales en la innumerable cantidad de “basurales espontáneos” de la región metropolitana y otras regiones del país.

¹⁷ El crecimiento del conurbano bonaerense ha terminado urbanizando a muchos de los predios contiguos a los rellenos sanitarios construidos o diseñados hace dos décadas. La mayor conciencia ambiental de la ciudadanía ha movilizó un fuerte fenómeno “NIMBY” (de la expresión en inglés, *Not in my back yard*: No en mi patio trasero) de rechazo hacia cualquier emprendimiento percibido como potencialmente perjudicial para la salud, o como posible causa de la pérdida de valor inmobiliario de las propiedades vecinas. Este fenómeno de rechazo a los emprendimientos no deseados, es un denominador común en gran parte del mundo moderno y la creación de nuevos centros de disposición final en el AMBA o en otras regiones del país, se enfrenta irremediablemente con esta dificultad, complicando, desde el plano de las percepciones públicas, cualquier solución técnica posible

Por su parte, la Ley 25.612, sancionada con anterioridad a la Ley General del Ambiente, vino a reemplazar a la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos. La sanción de esta norma ha suscitado serias controversias en cuanto a su aplicación futura y los roles respectivos de la autoridad de aplicación y del COFEMA, más allá de la virtual coexistencia de ambas normas en virtud del veto presidencial ejercido en el Decreto 1342/02.

Una de las innovaciones fundamentales que introduce esta norma es la definición de residuos industriales que adopta en reemplazo a la que utilizaba la Ley 24.051, ampliando además su aplicación, no solamente a las actividades industriales, sino también a las actividades de servicios.

La norma posee implicancias potenciales importantes para los grandes generadores de residuos industriales o de actividades de servicios, cuando estos residuos sean asimilables a los residuos domiciliarios o RSU. Si bien la Ley 25.612 excluye a los residuos domiciliarios, existe un potencial solapamiento entre los residuos industriales o provenientes de actividades comerciales o de servicios, con los residuos domiciliarios, hasta tanto la reglamentación no establezca sus niveles de riesgo. Es de esperar que la futura reglamentación de la Ley 25.612, realice una precisa delimitación entre los residuos regulados por la misma y los residuos domiciliarios, asimilando explícitamente a los residuos que no presenten niveles de riesgo a los residuos domiciliarios. En este sentido, la definición que brinda el juego de los artículos 1 y 2 de la Ley 25.916, constituye el umbral o interfase con la categorización de residuos, a partir de los niveles de riesgo, adoptado por la Ley 25.612.

Nuevamente, el Principio de Congruencia jugará un papel fundamental como orientador en las interpretaciones que deberá efectuar el COFEMA respecto del deslinde preciso entre las diferentes categorías de residuos.

8. Consecuencias del Veto Ejecutivo

Finalmente, nos cabe la tarea de analizar las consecuencias del veto parcial del Poder Ejecutivo a la Ley 25.916, contemplados en el Decreto 1158/04. En términos generales, los artículos observados tienen una clara vocación de evitar equívocos o ambigüedades en cuanto a su aplicación por parte de las provincias y precisar con corrección las facultades de la Autoridad de Aplicación Federal. Este, por ejemplo, es el sentido de la observación al artículo 24 que busca evitar equívocos en su puesta en vigencia, dado que las funciones especificadas en el artículo 25 en cuanto a la coordinación interjurisdiccional *“podrían interpretarse como circunscriptas a aquellos supuestos en los que hubiera afectación interjurisdiccional del ambiente o en los que las actividades reguladas en el proyecto de ley se desarrollaran en establecimientos o lugares sometidos a jurisdicción nacional”*.¹⁸

La Ley no ha querido restringir el acción de la Autoridad de Aplicación únicamente a los establecimientos o sitios sujetos a jurisdicción federal, sino a reafirmar su rol como conductor e intérprete de la Política Ambiental Nacional.

Similares razones subyacen al veto al plazo de prescripción para las acciones sancionatorias de las autoridades competentes locales establecida en el artículo 30, por considerar que el mismo constituye una invasión a las competencias que se han reservado las Provincias de definir sus instituciones de Derecho Administrativo.

¹⁸ Texto de los considerandos del Decreto 1158/04

El Veto en lo referido a la prohibición de la importación de residuos, también parece una decisión acertada del Poder Ejecutivo Nacional, al menos desde la óptica de la política ambiental. Las razones por las cuales puede ser conveniente restringir o ampliar esta facultad son más bien de un mérito o conveniencia que deberá ser evaluado por la Autoridad de Aplicación y el COFEMA en cada caso, como parte de sus funciones primarias como gestores y decisores de la política ambiental nacional. Por otra parte, ni siquiera estarían dadas las razones de peligro o afectación ambiental que han inspirado en el pasado a similares prohibiciones en la Constitución Nacional en su artículo 41, o en la Ley 24.051, para impulsar la prohibición fijada en el artículo 37 de la Ley.¹⁹ Pareciera que en este sentido, el texto de la Ley 25.916 no ha hecho más que reiterar la fórmula genérica de prohibición de ingreso de residuos de extraña jurisdicción, que ya cuenta con demasiados antecedentes arraigados en la legislación provincial.

El Decreto 1158/04 también ha vetado los plazos de adecuación que establecía la Ley para que todas las jurisdicciones se ajusten a las exigencias en materia de disposición final (10 años) y a la totalidad de las exigencias de la gestión integral (15 años). El veto invoca al Principio de Congruencia para sostener que un solo plazo para cada exigencia es poco razonable, visto la disparidad de situaciones imperantes en toda la República y en cada jurisdicción local. No obstante ello y sin perjuicio de destacar que, indudablemente le corresponderá al COFEMA un papel importante en la definición de los cronogramas de adecuación detallados para cada región o provincia, nos parece que la falta de un horizonte máximo para alcanzar los objetivos de la ley constituye un error jurídico y de política ambiental importante.

Frente a este veto, nos caben dos interpretaciones, una de estricto sentido legal y otra de sentido común, basado en el Principio de Congruencia. Estrictamente, tal como está vetada la Ley, sus previsiones podrían considerarse de operatividad directa. La consecuencia práctica de ello sería una circunstancia donde la casi totalidad de la República Argentina se encuentra en situación de infracción a los términos de la Ley, tornándose por lo tanto, una norma de cumplimiento imposible.

Frente a esta circunstancia de casi absurda paradoja, se contrapone una interpretación conforme al Principio de Congruencia, por el cual le corresponderá a la reglamentación futura de la norma, llevada a cabo en el marco del COFEMA de acuerdo al federalismo concertado, establecer los cronogramas y plazos particulares de adecuación para cada caso. A juicio personal, esta es la interpretación jurídica que, aún cuando no sea expresa, se encuentra más acorde con los términos del sentido común y la lógica razonable de implementación de la norma. En este sentido, la interpretación es armónica con los principios establecidos en la Ley General del Ambiente, como directrices y marco general orientador para las políticas y legislación sectoriales, como es el caso de la Ley 25.916. No obstante ello, la existencia de un plazo máximo hubiera sido una saludable meta u horizonte para encaminar las acciones del propio Estado Nacional y los estados provinciales en la tarea de definición y reglamentación de la norma. El veto, al eliminar la existencia de este horizonte temporal, le quita un importante elemento de rigurosidad que toda ley requiere para ser eficaz en su aplicación y vigencia efectiva.

¹⁹ La prohibición lisa y llana afectaría, por ejemplo, la creación de mercados regionales de residuos recuperados conformados por países de la región, por ejemplo, en el ámbito del MERCOSUR.