

# SITUACIÓ ACTUAL EN LA GESTIÓ DELS RESIDUS INDUSTRIALS A CATALUNYA: LA LLEI 2/1991, DE MESURES URGENTS\*

M. Teresa Vadrí i Fortuny  
Departament de Dret Administratiu  
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

## I. Introducció

La manca d'intervenció dels poders públics que s'havia produït davant el tema de la gestió de residus s'ha vist substituïda, en els últims anys, per una important activitat legislativa que, concretament en el cas de Catalunya, ha suposat la introducció, en el marc normatiu vigent, de disposicions legals que introdueixen qüestions noves i d'importància en aquest àmbit en el qual també és necessària l'actuació de l'Administració pública, des del moment en què l'article 45 de la Constitució espanyola configura el «dret al medi ambient», no tant com un dret subjectiu que el ciutadà pot al·legar directament davant els tribunals ordinaris, sinó, més aviat, com un «mandat/deure» dirigit a l'Estat que implica el desenvolupament d'una acció positiva per part d'aquest.

L'increment i la progressiva complexitat que s'ha anat produint en l'activitat industrial, juntament amb la cada vegada més important conscienciació social respecte a aquest tema, han fet imprescindible que es cerqui la instrumentalització de mecanismes eficaços per tal d'evitar la degradació ascendent que s'ha ocasionat en el medi.

Veurem, a continuació, i sense ànim d'exhaustivitat, quin ha estat el producte d'aquella activitat legislativa de què parlàvem, i quina és la situació actual, pel que fa a les tècniques concretes que es preveuen, en un tema tan polèmic com el de la «gestió dels residus industrials».

## II. Situació legislativa

### 1. Antecedents legislatius

La primera regulació que en el tema de la gestió dels residus industrials apareix a Catalunya és la Llei 6/1983, de 7 d'abril, sobre residus industrials. En aquest cas, el legislador català ordena, encara que de forma escassa, quins són els objectius, quines mesures s'han de prendre i com s'ordena l'activitat que gira al voltant dels residus industrials.

---

\* Aquest article té origen en el treball «Les tècniques d'intervenció en la gestió dels residus industrials: en especial el procediment de planificació», realitzat amb un ajut a la investigació atorgat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i va ser presentat com a comunicació en el *Seminari de Dret Local*, que la Federació de Municipis de Catalunya va organitzar durant el curs 1990-1991.

Atès que el nostre objectiu, ara, no és el de fer una anàlisi detallada del contingut d'aquesta llei en podem destacar un conjunt de qüestions que tenen importància, sobretot, respecte a la seva relació amb la Llei 2/1991 de mesures urgents, que serà objecte de comentari posterior.

— Es tracta d'una disposició legal —dictada d'acord amb les competències assumides per la Generalitat de Catalunya en l'article 10.1.6 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en relació amb l'article 149.1.23 de la Constitució espanyola—, en què només s'estableixen alguns paràmetres bàsics entorn dels quals haurà de girar la regulació que la desenvolupi o complementi, si realment es vol que sigui una ordenació efectiva respecte als objectius que es persegueixen.

— L'eliminació i l'aprofitament dels residus industrials són els objectius fonamentals del legislador en dictar aquesta norma.

— Té una rellevància especial la creació de la Junta de Residus (article 12), com a organisme autònom al qual, a través de les importants funcions que se li assignen —planificació, informació, promoció, autorització i supervisió de les actuacions concernents als residus industrials—, se li confereix tot aquest àmbit d'actuació, i més, si tenim en compte que el seu poder es reforça quan en la Llei 15/1987, que modifica l'article 12 de la Llei 6/1983, s'atribueix a la Junta la funció de *gestió*.

— L'article 13 de la Llei determina, de manera massa genèrica, quin és el paper que tindran els ens locals en el desenvolupament de l'activitat de gestió de residus de manera que és necessària una concreció legal que no s'ha produït en la Llei 2/91.

— Finalment, cal destacar que el règim de sancions que es preveu és d'escassa gravetat, en un sector que incideix directament en la protecció del medi ambient, i en el qual, per tant, és necessària la imposició de sancions greus per fer reals els objectius que es volen aconseguir.

Com a conseqüència d'aquesta Llei es dicten, durant l'any 1984 a Catalunya, un conjunt de disposicions de desenvolupament, que són les següents: Decret 142/1984 d'11 d'abril, sobre desplegament parcial de la Llei 6/1983; Ordre de 17 d'octubre de 1984, sobre classificació de residus industrials; Ordre de 17 d'octubre de 1984, sobre les normes tècniques per als abocadors controlats de residus industrials i Ordre, també, de 17 d'octubre de 1984, sobre el contingut dels models de documents i procediments a utilitzar per a diverses tramitacions de la Llei 6/1983.

Posteriorment, i per tal d'adequar la Llei 6/1983 a la normativa comunitària, es dicta el Decret legislatiu 2/1986, de 4 d'agost. També, d'aquest, són importants de cara a l'examen que realitzarem, una sèrie de previsions:

— Es preveu (i s'introdueix així un objectiu nou en l'activitat de gestió dels residus industrials), la necessitat d'adoptar les mesures necessàries per *reduir* la generació dels residus.

— S'aplica el principi comunitari de «qui contamina, paga», de forma que el cost de les operacions d'eliminació és a càrrec dels productors o posseïdors.

— S'estableix la necessitat de complementar la planificació referida als residus industrials amb la dels residus industrials especials; i també es determina el contingut d'aquesta planificació.

## 2. *Marc normatiu estatal*

Tenint en compte que, d'acord amb la distribució de competències, aquesta legislació catalana que hem exposat haurà de produir-se en el marc de la legislació bàsica

de l'Estat, és interessant remarcar que aquesta legislació estatal, pel que fa específicament a la matèria dels residus industrials, és posterior en el temps a la Llei 6/1983. Així, la Llei 20/1986, de 14 de maig, de residus tòxics i perillosos — juntament amb el Reial Decret 833/1988 que la desenvolupa —, estableix la regulació bàsica, concretament, en la matèria de residus industrials especials (que en la legislació de l'Estat s'anomenen «tòxics i perillosos»). Anteriorment, la legislació estatal en aquesta matèria es limitava a la regulació global dels residus que es fixava a la Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre recollida i tractament de residus sòlids urbans. Del conjunt d'aquestes circumstàncies, es pot concloure que la Llei 6/1983 és una novetat, per l'objecte concret que regula (els residus industrials), no només en l'àmbit de la legislació catalana sinó també respecte de la legislació de l'Estat.

### 3. *La Llei 2/1991, de 18 de març, de mesures urgents*

Fruit del consens que s'obté, amb la majoria de forces polítiques representades al Parlament, s'aprova la Llei 2/1991, de 18 de març, de mesures urgents per a la reducció i la gestió dels residus industrials, que complementa la Llei 6/1983, i la modifica de forma significativa pel que fa al règim sancionador.

És important, envers la dinàmica d'actuació que haurà de seguir l'Administració de la Generalitat, la declaració que es fa quant al fet que l'objectiu prioritari de la llei és el de reduir-ne la generació de residus industrials, i, en tot cas, el d'afavorir-ne el reciclatge, l'aprofitament i el tractament a l'origen.

Tenint present que qualsevol activitat de l'Administració ha d'estar sotmesa al dret i a la llei (articles 9.1 i 103 de la Constitució espanyola), per tal que sigui possible garantir de forma efectiva els drets i els interessos dels ciutadans, per mitjà del control últim d'aquesta activitat davant els tribunals, és important que la llei determini quins han de ser els mecanismes que utilitzi el poder públic en el desenvolupament de la seva activitat en un camp concret, com és el de la gestió dels residus industrials. En aquest sentit, s'ha de valorar positivament que la nova Llei 2/1991 determini un conjunt heterogeni de tècniques d'intervenció, i més si tenim en compte que ens trobem en un àmbit material que incideix directament en la protecció del medi ambient, i en el qual és necessari instrumentar vies d'actuació vàlides i veritablement efectives per complir el mandat que es conté en l'article 45 de la Constitució espanyola, i al mateix temps fer real la configuració que de l'Estat fa la Constitució, quan en l'article 1.1 estableix que «Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de dret».

Des d'aquesta perspectiva, la Llei de mesures urgents conté moltes de les tècniques administratives que tradicionalment es coneixen com a instruments propis de l'Administració, com la programació, l'autorització, els mandats i les obligacions, o el règim sancionador, ja esmentat; i d'altres més innovadores com són la creació d'una borsa de residus (article 3.1), amb la finalitat de disposar d'un banc de dades relatiu a les primeres matèries que contenen els residus industrials i que són susceptibles de ser aprofitades posteriorment, o la creació de gravàmens específics, sobre la producció de residus o sobre els productes o primeres matèries que els contenen, per tal «d'intensificar les accions públiques destinades a reduir l'impacte dels residus industrials sobre el medi ambient» (article 13.1).

Enfront a la valoració positiva que mereix una previsió tan àmplia — amb matisos,

com veurem — de les tècniques d'intervenció, no passa el mateix quant al disseny que es fa del paper dels ens locals, que resulta massa indeterminat i insuficient.

En l'organització són tres els òrgans que, bàsicament, es preveu que actuïn, amb funcions molt diferents: la Junta de Residus, el Consell Assessor de la Gestió de Residus Industrials de Catalunya i la Comissió de Conciliació, Seguiment i Control. Per les àmplies facultats que se li atorguen, destaca clarament, com a autoritat de gestió, la Junta de Residus.

Pel que fa al tema del control de l'actuació de l'Administració respecte de les previsions d'aquesta Llei, el seu article 21 fa una aportació molt important — penso que imprescindible en matèria de medi ambient —, en establir l'*acció pública* com a via de legitimació — que com a conseqüència, serà molt àmplia —, per exigir, si s'escau, davant els tribunals l'observança d'aquesta Llei i de les disposicions que la desenvolupin.

Feta aquesta anàlisi global de la significació i de la situació actual de la legislació reguladora de la gestió dels residus industrials, comentarem, a continuació, aquells aspectes de la Llei 2/1991 de mesures urgents que ens han semblat més suggerents per a una valoració pragmàtica del que suposa aquesta nova ordenació.

### III. Les tècniques d'intervenció en la gestió dels residus industrials

#### 1. *Planificació i/o programació?*

És de l'examen del marc legislatiu en matèria de residus industrials d'on sorgeix aquest interrogant. Tot i les clares al·lusions que, en la Llei 6/1983, es fan respecte a l'activitat de planificació en l'àmbit de la gestió dels residus industrials, ja sigui fent referència a un pla concret per a la gestió de residus (articles 9.2.g) i 11.4), ja sigui referint-se a la planificació, en general, com a tècnica a utilitzar (article 12.1, en assignar la funció de planificació a la Junta de Residus), malgrat la previsió que en el Decret 2/1986, abans citat — d'adequació de la Llei 6/1983 a la normativa comunitària —, es fa del contingut que hauran de comprendre els plans sobre residus industrials — especials — en l'article 9bis.3. I sense anar, ja, a referències més llunyanes en el temps, com la que fa el RD legislatiu 1163/86 que modifica la Llei estatal 42/1975, sobre deixalles i residus sòlids urbans, quan estableix que correspon a les comunitats autònomes la formulació de plans de gestió de residus, d'acord amb les previsions del Pla nacional de gestió de residus (article 11.3). Malgrat tot això, la Llei 2/1991 només parla de programes. Efectivament, fa una previsió detallada de quins hauran de ser els programes d'actuació que es duguin a terme (secció 2, articles 3 i ss.); ara bé, no es determina, en cap moment, quina serà la naturalesa d'aquests programes, ni tampoc quin serà el procediment que s'haurà de seguir en la seva formulació.

Tenint en compte aquesta situació, però també aquelles previsions legislatives a què ens referíem abans, no ens sembla gaire aventurat parlar de la necessitat de la utilització de la tècnica de la planificació administrativa per a desenvolupar el gruix d'actuacions previstes en la Llei 2/1991, com a instrument per concretitzar, en aquest sector, quin és el conjunt d'objectius que es persegueixen i amb quins mitjans es compta per arribar-hi. Des d'aquest punt de vista, i d'acord amb l'article 9bis.3 del

Decret 2/1986, que hem esmentat com a part integrant del contingut d'aquest pla de residus hipotètic, podrien inserir-s'hi els programes que clarament es delimiten a la nova Llei.

Per la vinculació de qualsevol mesura de protecció del medi amb l'ordenació del territori, i més per la configuració que se'n fa a la Llei 23/1983, de política territorial, —sobretot, quant a la previsió dels anomenats «plans sectorials territorials»—, el procediment aplicable en aquesta planificació, sembla que, en principi, hauria de seguir les línies que es determinen pels plans sectorials (articles 17 i ss.), als quals ens referirem en últim lloc, completant-lo, si s'escau, a partir de les determinacions que estableix la legislació urbanística —que és la que preveu una regulació més acurada dels aspectes relatius al procediment de planificació.

Tant si es considera que realment ha de desenvolupar-se una tasca de planificació per part de l'executiu, com si s'entén que l'actuació es pot dur a terme directament per mitjà de programes (respecte als quals es podria discutir la seva naturalesa de plans especials, pel contingut que se'ls atribueix en la Llei 2/1991), en ambdós casos és absolutament necessari per legitimar l'actuació pública prefixar legalment quin ha de ser el procediment a seguir.

En aquest procediment serà fonamental garantir la màxima intervenció dels subjectes o ens afectats, sobretot d'aquelles entitats territorials —com els municipis o les comarques— que representen els interessos generals. De manera que, en el procediment de planificació o programació, es doni un paper rellevant al que s'anomena participació funcional o procedimental, que, alhora que permet una col·laboració molt útil en la presa de decisions per l'Administració, permet també un control, i, per tant, una veritable legitimació de l'activitat de l'Administració pública, i incorpora tant les posicions del ciutadà individualment considerat, com les dels ens que representen els interessos d'una determinada col·lectivitat.

## 2. Les autoritzacions

Com a tècnica d'intervenció que permet un control de l'activitat dels ciutadans, perquè s'adeqüi als objectius que es volen aconseguir, l'autorització és un mecanisme que té una especial significació en l'activitat de gestió de residus industrials.

Tant les activitats referides al desenvolupament d'activitats productores de residus industrials, com les activitats de gestió, eliminació i aprofitament de residus, es troben sotmeses al règim d'autorització prèvia, però per l'ampli marge de control que es permet a l'Administració, i per les característiques d'aquestes autoritzacions podem dir que, en certa manera, s'apropen més a un règim de *concessió administrativa*, que a les autoritzacions típiques, en les quals l'Administració emet un acte reglat, prèvia comprovació que es compleixen els requisits que es demanen en la llei.

En el cas de les activitats productores de residus especials, l'efectivitat de l'autorització se subordina al compliment de tots els requisits i totes les condicions que s'estableixin en les autoritzacions (article 18.2 de la Llei 2/1991). Veiem doncs, com el marge que s'atorga a l'Administració és força ampli, tant a l'hora de determinar quins seran aquests requisits i aquestes condicions, com en el moment d'atorgar l'autorització. En aquest mateix sentit, i com a mesura de control, es preveu que l'Administració estengui una «acta de comprovació» del compliment d'aquelles condicions.

Quan es tracta d'autoritzaions referides a les activitats de gestió, eliminació i aprofitament de residus industrials especials, l'article 19 determina quin és el contingut concret que aquelles hauran d'estipular, i fins i tot arriba a imposar, com veurem, veritables obligacions positives. De l'examen d'aquest es dedueix, com ja apuntàvem, que l'autorització no serà un mer acte reglat a partir del compliment d'uns requisits concrets que es demanen, sinó que l'Administració haurà de valorar en cada cas el contingut que es fixa per a l'autorització.

### 3. Mandats i obligacions positives

Com un altre tipus d'intervenció, es presenta aquesta tècnica dels mandats i obligacions positives, que té una especial virtualitat com una nova manera d'exercir el control públic envers una determinada activitat que desenvolupen els particulars. En el cas de la gestió de residus la utilització d'aquest mecanisme es mostra amb especial intensitat, i són diversos els exemples que es troben a la Llei 2/1991, però també a la Llei 6/1983 i a la normativa que la desenvolupa.

Com a mandats o ordres, podem assenyalar:

— El requeriment que pot fer l'òrgan sancionador de restaurar el medi i recollir i tractar els residus industrials abandonats, que pot donar lloc que s'ordeni l'execució subsidiària de tal requeriment (article 31 de la Llei 2/1991).

Són més nombrosos, en canvi, els supòsits en què l'Administració preveu obligacions positives:

— L'obligació de facilitar a l'Administració la informació, la inspecció, la presa de mostres i la supervisió per assegurar el compliment de les previsions que s'adoptin en aplicació de la Llei, dirigida a aquelles persones físiques o jurídiques que produeixen, transporten, tracten, eliminen o posseeixen residus industrials especials (article 10 de la Llei 6/1983).

— L'obligació dels establiments o empreses que produeixen o posseeixen residus industrials, de portar un registre on consti l'origen, les quantitats i les característiques dels residus (article 4 del Decret 142/1984).

— Més significativa és l'obligació de constituir una assegurança de responsabilitat civil (que ja es preveia a la Llei 6/1983 i en el Decret 142/1984, amb el nom de «cobertura de responsabilitat civil»), i que ara s'estableix en l'article 19.2.d) de la Llei 2/1991, en determinar el contingut de les autoritzacions.

— És important també, com a mesura de control, l'obligació de constituir una fiança suficient, per assegurar el compliment de les obligacions adquirides en relació al desenvolupament de l'activitat i per fer efectives les sancions que, si s'escau, es puguin imposar (article 19.3 de la Llei 2/1991).

### 4. El règim sancionador

Com ja anunciàvem, la Llei 2/1991 modifica, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (Llei 20/1986, de règim jurídic bàsic dels residus tòxics i perillosos, i Reial Decret 833/1988), i de forma molt important, el règim sancionador que s'establí a la Llei 6/1983, i introdueix previsions d'autèntica importància i gravetat. L'exercici d'aquesta potestat sancionadora es mostra especialment rellevant quan es tracta, com

en el cas de la gestió de residus, de la protecció del medi ambient, essent un instrument eficaç per tal d'aconseguir els objectius previstos.

En aquest sentit, les determinacions que es fan pel legislador autonòmic es poden valorar positivament, tant pel que fa al contingut de les sancions que s'estableix, com pel grau d'especificitat amb què es regulen els supòsits que constitueixen infracció, així com les sancions que els seran aplicables.

Quant al règim de sancions, podem distingir-ne dos grups diferenciats, atenint-nos a les previsions de l'article 24 de la Llei. El primer grup estaria constituït pel conjunt de multes pecuniàries que s'estableixen, i que poden anar des dels dos milions de pessetes fins els dos-cents milions, segons que s'imposin per infraccions lleus, greus o molt greus (article 24.1). El segon grup estaria format per un conjunt de sancions —molt importants per les seves conseqüències respecte a aquelles a qui s'imposin—, que es poden acordar, sens perjudici de les multes que es preveuen, i que podran consistir en la clausura definitiva o temporal de les instal·lacions, el cessament definitiu o temporal de l'activitat o la prohibició també definitiva o temporal de dur a terme activitats de gestió dels residus industrials especials (article 24.2). Alhora es fixen un conjunt de circumstàncies que s'hauran de considerar en el moment de graduar les sancions (article 24.3).

Amb aquest règim que es configura a la Llei 2/1991 el legislador actua d'acord amb el principi de legalitat (articles 25.1 i 9.3 de la Constitució espanyola), atribueix la potestat sancionadora a l'Administració (article 25) i tipifica, després, les conductes que constituïran infracció (article 22) i les sancions que els seran aplicables. Es proporciona, així, la garantia de seguretat jurídica (article 9.3 de la Constitució espanyola), especialment important quan l'Administració pot limitar els drets i les llibertats dels ciutadans en l'exercici d'aquesta activitat de policia. En aquest sentit, i de l'examen del text de la Llei, es pot concloure que el grau de concreció i detall que s'ha utilitzat en l'ordenació d'aquest règim sancionador no requerirà ja el desenvolupament reglamentari que, d'una altra manera, hauria estat necessari.

#### IV. El règim organitzatiu de la Llei 2/1991: en especial la Junta de Residus

L'organització en la gestió dels residus industrials gira, com ja anunciàvem, entorn a tres òrgans —dos d'ells de nova creació a partir de la Llei 2/1991—, que actuen amb unes funcions i una intensitat molt diferents en aquest àmbit:

— *El Consell Assessor de la Gestió dels Residus Industrials de Catalunya* que es crea, en l'article 16.1 de la Llei 2/1991, com a òrgan assessor de la Junta de Residus amb les característiques fonamentals dels òrgans de caràcter consultiu, i en el qual és positiva la representació que suposa d'interessos externs a l'Administració per la procedència dels integrants que es preveu (l'article 16.1 disposa que estarà format per «un mínim de cinc experts de prestigi reconegut en el camp de les ciències del medi»).

— *La Comissió de conciliació, seguiment i control* de l'article 10, la naturalesa de la qual no queda gaire clara, tot i que, en principi, sembla que la podem emmarcar dintre els anomenats «òrgans de col·laboració» que descriu l'article 58 LBRL.

— *La Junta de Residus*, òrganisme autònom creat, com ja hem vist, en l'article 12 de la Llei 6/1983, en el qual centrarem la nostra atenció, per tal de veure la significació i les conseqüències de les importants funcions que se li atribueixen.

## 1. La Junta de Residus

### A) Naturalesa i funcions

Dins la tendència organitzativa de les comunitats autònomes que suposa el desenvolupament de l'Administració institucional —en la qual no sempre són gaire clares les raons d'oportunitat que porten a la creació dels ens institucionals que comporta—, podem inserir la creació —en l'article 12.1 de la Llei 6/1983— de la Junta de Residus com un organisme autònom de caràcter administratiu, amb personalitat jurídica pròpia.

Si, ja en un primer moment, són de gran transcendència les funcions que se li assignen (així, l'article 12.1 estableix que li corresponen «la planificació, la informació, la promoció, l'autorització, l'organització, i la supervisió de les actuacions concernents als residus industrials (...)), la modificació que es produeix en l'article 12 amb la Llei 15/1987, ja citada, suposa l'adopció, de forma expressa, pel legislador del règim descentralitzat en la gestió dels residus industrials, en atribuir a la Junta de Residus, concretament, aquesta funció de *gestió* de les accions referides als residus industrials.

Encara que, en principi, la creació d'un òrgan d'aquest tipus pot contribuir a agilitar l'activitat material que s'ha de desenvolupar en un determinat àmbit —en aquest cas, el de la gestió dels residus industrials—, i fa que la designació d'una autoritat concreta com a encarregada de determinades funcions —en concret, les de planificació, organització, autorització i supervisió— impliqui la plena adequació a la normativa comunitària (Directrius 75/442 i 78/319 de la Comunitat Econòmica Europea), l'assignació de poders, tan àmplia, que es configura a la Llei 15/1987, i que es manté en l'article 14 de la Llei 2/1991, pot suposar perills importants respecte a la dificultat que es dona a l'hora d'exercir un control i exigir la responsabilitat en l'activitat realitzada per òrgans amb aquest caràcter.

Però, si les tasques que se li encomanen situen la Junta de Residus en una posició de preeminència, en substituir l'Administració en tot un àmbit d'actuació concret, aquesta idea ve encara més reforçada, si tenim en compte els instruments jurídics amb què es dota aquest organisme autònom —tant en la Llei 15/1987, com en la nova Llei 2/1991. En aquest sentit, si bé és important la capacitat jurídica amb què se li dota (article 14.2 Llei 2/1991), i les previsions que es fan en quant als mitjans econòmics que li corresponen (article 14.4), és decisiva —per deixar clar l'abast de les seves possibilitats— la facultat que se li atorga, com si d'una Administració pública —en sentit estricte— es tractés, d'utilitzar formes de gestió indirecta per a la promoció, la gestió i l'explotació de les instal·lacions de tractament (article 15.3).

Davant aquesta situació, hauria estat lògic que amb la creació del Departament de Medi Ambient (Llei 4/1991, de 22 de març) la Junta de Residus quedés només com un òrgan d'execució de l'activitat material relativa als residus industrials. Malgrat això, l'article 2, en determinar les competències que s'atribueixen a aquest nou Departament, sembla que manté la mateixa situació, en establir que assumeix «les relatives als residus industrials que s'exerceixen per mitjà de la Junta de Residus» [article 2.1.c)]. Per tant, aquest organisme continuarà gaudint de les facultats que fins ara li eren atribuïdes.



## B) Composició

En aquest punt interessa, fonamentalment, la modificació que s'ha produït tant en el nombre com en el caràcter dels membres que integren aquest organisme autònom.

La composició de la Junta de Residus, tal com es configura en l'article 15 de la Llei 2/1991, implica la representació de dos grups diferenciats. El primer d'aquests és el de l'Administració, que hi és present en dos nivells. D'una banda, el de l'Administració de la Generalitat, que hi és representada amb vuit dels vocals que componen la Junta de Residus, i, de l'altra, el dels municipis —és a dir, l'Administració local—, la representació dels quals va ser objecte d'una important modificació, que es manté avui, en la Llei 15/1987, en què es passava de tres a sis vocals, representants de les corporacions locals, que integrarien la Junta de Residus. Tot i la modificació, no són clars els motius pels quals l'Administració de la Generalitat ha de continuar tenint un nombre superior de representants.

El segon grup que avui es troba present en la Junta de Residus —com a novetat de la Llei 2/1991—, és el que dóna pas a la participació de grups portadors d'interessos socials distints. Així, es preveu que siguin dos els representants de les organitzacions sindicals, i dos, també, els vocals que representaran les organitzacions empresarials. Donada la indeterminació dels criteris que fan que aquests col·lectius es vegin representats, és criticable que no s'hagi previst, de la mateixa manera, la representació d'altres grups socials (com per exemple, associacions de consumidors o grups interessats en temes mediambientals).

Encara que, en principi, la instrumentalització de la participació a través de la creació d'un organisme administratiu —com és la Junta de Residus—, és a dir, la que s'anomena participació orgànica, és positiva per tal d'aconseguir una major legitimitat i una major efectivitat en les decisions que adopti l'Administració, en facilitar la integració dels interessos socials en l'activitat del poder públic, no és menys cert que aquesta participació pot afectar els principis d'economia, eficàcia i jerarquia que han de dirigir l'activitat de l'Administració pública, i també pot produir la «corporativització» de l'Administració en afavorir que determinats grups socials s'apropriïn l'interès general.

Aquest conjunt de disfuncions que hem apuntat ens fa pensar en la necessitat de preveure en el futur mecanismes de participació que afavoreixin la representació dels interessos generals, i no tant de col·lectius concrets, i potenciar, per tant, el paper de les entitats territorials —com la comarca i el municipi—, quan es tracta d'intervenir en temes tan importants com és el de la gestió dels residus industrials.

## V. Els ens locals en la gestió dels residus industrials

Tenint en compte l'autonomia que la Constitució garanteix als municipis, en els articles 137 i 140, i les competències que es preveuen, en els articles 25 i 26 LBRL i en els articles 63 i 64 de la Llei 8/1987 municipal i de règim local de Catalunya, per als municipis en matèria de residus, i les competències que, com a ens local, s'atribueixen a la comarca en la Llei 6/1987, de divisió i organització de comarques de Catalunya; considerant tot aquest conjunt de previsions, sembla lògic pensar que la

Llei 2/1991 que és complement de la Llei 6/1983, sobre residus industrials, hauria de concretar les previsions d'aquesta; però, en canvi, no és així.

Com ja assenyalàvem, l'article 13 de la Llei 6/1983 fa referència, d'una manera molt poc clara, a quin ha de ser el paper dels ens locals en la gestió dels residus industrials. La Llei 2/1991, en ordenar l'activitat dels residus industrials continua provocant la mateixa indeterminació sobre quines són les funcions que poden assumir els ens locals, essent molt pocs els supòsits en què es concreta clarament la seva posició.

La col·laboració és la primera forma amb la qual es preveu la intervenció dels ens locals. L'article 4, de la Llei 2/1991, obre la possibilitat que la Junta de Residus concerti la col·laboració amb altres organismes i entitats públiques o privades en l'execució dels programes sectorials previstos en l'article 3.1.a). No aporta gaire seguretat aquest mecanisme, si tenim en compte que és la Junta de Residus qui podrà decidir si es concerta aquesta col·laboració amb aquestes entitats, entre les quals podem incloure els ens locals. En l'article 6, en canvi, es preveu, d'una manera molt més concreta, la necessitat que els programes específics per a la restauració de les àrees degradades es formulin en col·laboració amb els ens locals que tenen atribuïdes competències en matèria de medi ambient. Ens trobem, doncs, davant la primera determinació d'una funció assignada als ens locals, en la qual només es parla de col·laboració.

En regular les mesures urgents que es preveuen —en la secció 3— i, en concret, en l'ordenació de les instal·lacions per al tractament de residus, trobem una sèrie d'al·lusions als ens locals amb diferents conseqüències, i que, en general, no queden gaire clares.

En el procediment que s'ha de seguir en les instal·lacions a què fem referència, si l'article 9.4 determina de forma clara que és competent l'ajuntament del terme municipal d'on es preveu l'emplaçament per concedir la llicència d'activitat i d'obres, l'article 9.5, que aplica el mecanisme de subrogació —de la mateixa manera que s'utilitza en la legislació urbanística—, preveu que sigui el Govern qui decideixi si s'ha d'executar o no la instal·lació, en el cas que l'ajuntament, en el termini de tres mesos, no hagi atorgat la llicència. I encara, a més d'aquesta substitució de l'Administració local per l'Administració de la Generalitat, que és absoluta, si considerem que l'acord del Govern habilita la Junta de Residus per fer les obres sense cap més tràmit, a més d'aquesta substitució, dèiem, la mesura es reforça amb la facultat que s'atorga al Govern de poder ordenar la modificació del planejament urbanístic, si fos necessari. Tot i que s'han de valorar els interessos en joc que porten a preveure una mesura d'aquest tipus, no podem deixar de remarcar el perill que implica quant a la invasió de competències que suposen, tant la subrogació en la concessió de la llicència, com la modificació del planejament urbanístic que es pot ordenar, ja que en els dos casos l'ajuntament té atribuïdes competències

A més d'aquesta, hi ha d'altres determinacions respecte a aquestes instal·lacions, a les quals ens referim a continuació: la participació en la Comissió de conciliació, seguiment i control, de l'article 10.1, i que, com a conseqüència, suposarà el desenvolupament, per part dels representants dels ens locals, de les funcions que són pròpies d'aquesta Comissió; l'article 11 preveu que la gestió de les instal·lacions de deposició sigui encomanada als ens locals interessats. Apareix, però, condicionada, l'assignació d'aquesta funció, a la sol·licitud per part de la Comissió de conciliació, i a

la justificació dels ens interessats respecte a la capacitat tècnica necessària; l'article 12 fa una ordenació confusa en establir que «participen en el règim de prestació de serveis exercint les funcions de control i vigilància» aquells ajuntaments i consells comarcals en el territori dels quals es trobi una de les instal·lacions que executa la Junta de Residus. No queda clar què vol dir aquesta participació, quines són concretament les funcions assignades, ni tampoc com es podran dur a terme.

Com ja hem vist, és positiva la participació dels municipis en la Junta de Residus, tot i que aquesta no substitueix les funcions que se li podrien atribuir per les seves competències, i tenint en compte les matisacions, que anunciàvem, sobre la necessitat de potenciar la presència dels ens locals com a representants dels interessos de tota la col·lectivitat.

Per últim, i contrastant amb la manca d'atribució de funcions pròpies als ens locals, en el règim sancionador s'atorga la competència per imposar sancions als presidents de les corporacions locals [article 25.1.a)]. Malgrat aquesta determinació, cal destacar que la competència no té gaire rellevància, ja que es tracta de multes de fins a un milió de pessetes, i per tant, les que corresponen a les infraccions lleus.

## VI. Conclusió

Com a conclusió de l'exposició que acabem de fer, es pot deduir la complexitat que envolta el tema de la gestió dels residus industrials, com qualsevol altre relatiu als problemes de medi ambient.

És evident que el procés que s'ha anat desenvolupant a Catalunya en la regulació d'aquest àmbit material s'ha de valorar, en el seu conjunt, de forma molt positiva, sobretot pel que fa a la legislació més recent —Llei 2/1991— que introdueix importants tècniques d'intervenció administrativa i constitueix un pas endavant decisiu en l'ordenació de la gestió dels residus industrials.

Malgrat això, i perquè cal que l'Administració compti amb els instruments més adequats per aconseguir les finalitats pròpies d'un Estat social i democràtic de dret, i per actuar d'acord amb els principis rectoris de la política econòmica i social que configura la Constitució, és imprescindible tenir present tot aquest conjunt de qüestions —com el procediment en la planificació, el paper de la Junta de Residus o les competències dels ens locals— en les quals, com hem pogut veure, es manifesten insuficiències importants, que cal anar millorant per tal de fer efectiva la protecció del «dret al medi ambient».

## Annex

La Llei 2/1991, de 18 de març, de mesures urgents per a la reducció i la gestió dels residus industrials, objecte fonamental d'aquest estudi, autoritzava en la Disposició Final sisena al Govern de la Generalitat perquè en el termini de sis mesos refongués en un text únic la Llei 6/1983, de 7 d'abril, el Decret Legislatiu 2/1986, de 4 d'agost, la Llei 15/1987, de 9 de juliol i els preceptes de la Llei 2/1991 que modifiquessin d'alguna manera les disposicions citades.

D'acord amb aquesta previsió, el Decret Legislatiu 2/1991, de 26 de setembre,

aprovà la refosa dels textos legals esmentats els quals, fins aleshores, eren el bloc normatiu vigent a Catalunya en matèria de residus industrials. Partint d'aquesta dada és evident que si es vol tenir una visió completa de quina és la normativa aplicable en aquest sector concret no es pot obviar una referència al nou Text Refós, encara que sigui de manera breu.

Dit això, si bé tal com correspon a la seva naturalesa el Text Refós no implica una labor de creació, ni, per tant, implica cap modificació substantiva respecte a la legislació vigent en aquell moment, sí que esdevé un text legal prou innovador ja que mitjançant la tècnica legislativa emprada s'aconsegueix en bona mesura regularitzar, aclarir i harmonitzar les disposicions objecte de la refosa. Es fa ús, així, de les facultats que s'atorguen al Govern de la Generalitat d'acord amb l'art. 82.5 de la Constitució espanyola.

Tant per la distribució i organització dels diferents aspectes que s'hi regulen —com a conseqüència de la integració dels diversos textos legals—, com per la metodologia utilitzada per dividir el text en capítols, seccions i articles, intitulant, no només els capítols i seccions —com normalment ocorre— sinó també els articles, el Text Refós aprovat es converteix en un instrument legal força sistemàtic i clar a l'hora de ser utilitzat en la pràctica. Al mateix temps, la tècnica emprada, quant al contingut, produeix com a resultat que es resolguin en bona mesura —encara que no tots—, els problemes de vigència que es donaven fins ara pel gruix normatiu vigent en matèria de residus industrials.

De tot el que s'ha dit es pot concloure que l'anàlisi de la situació en la gestió dels residus industrials que realitzàvem, abans de l'aprovació del Decret Legislatiu 2/1991, no varia quant al seu contingut atès que els preceptes citats en el comentari es corresponen amb els preceptes recollits en el Text Refós vigent avui. Malgrat això, hem considerat convenient fer algunes precisions.

Pel que fa a la planificació en el Text Refós no es fa cap al·lusió concreta al pla de la gestió de residus industrials ni al contingut que haurà de tenir —en canvi sí que el preveu el Decret 2/86—, tot i que es preveu com a funció de la Junta de Residus (art. 6.1).

En la regulació del contingut de les autoritzacions (art. 27 i 29) no es preveu només el de les autoritzacions referides a activitats concernents als anomenats residus industrials especials (d'acord amb la classificació que estableix l'Ordre de 17 d'octubre de 1984) d'acord amb les previsions que realitzaven tant la Llei 6/83 com, posteriorment, la Llei 2/91, sinó que també s'hi inclou el d'aquelles autoritzacions relatives a activitats concernents als residus industrials (inherents o assimilables a urbans segons l'Ordre citada), amb la qual cosa es reproduïx l'art. 6 bis del Decret 2/86. En els dos casos ens trobem davant d'autoritzacions que difereixen de les típiques en implicar un control de l'activitat, per la qual l'Administració atorga el consentiment i condiciona el seu exercici a l'efectiu compliment dels deures que s'estableixen. Malgrat això, per la naturalesa de les substàncies i materials que es manegen, en el cas de les autoritzacions per activitats referides als residus industrials especials, el control que l'Administració exerceix és molt més intens; en aquest sentit s'exigeix la constitució d'una assegurança de responsabilitat civil, que en el contingut de l'autorització constin les mesures de seguretat i el pla d'emergència que cal adoptar, i que es condicioni l'autorització a la constitució d'una «fiança suficient per complir les obligacions adquirides en relació amb el desenvolupament de l'activitat i per fer efectives les sancions imposades d'acord amb el que disposa aquesta Llei».

Respecte a les funcions dels ens locals en la gestió dels residus industrials, la indeterminació es continua fent palesa, encara que tampoc podia ser d'altra manera si es té en compte la naturalesa ja apuntada del Text Refós, ja que s'hi recullen els preceptes que hem assenyalat de la Llei 2/91 i també l'art. 13 de la Llei 6/83 amb els mateixos termes.

Cal destacar l'aplicació, en l'art. 24, del principi de Dret comunitari «qui contamina, paga», quan —recollint l'art. 2 bis del Decret Legislatiu 2/86, d'adequació de la Llei 6/83 a la normativa comunitària— estableix que els costos de les operacions per a l'eliminació dels residus industrials seran per compte de les persones o entitats que en siguin productores.

Respecte a l'efectiva posada en marxa de les previsions de la Llei (Text Refós), serà necessari el compliment del mandat contingut en les disposicions finals (1 a 5) de la Llei 2/1991, de mesures urgents, ja que, tal com expressament s'assenyala en la disposició derogatòria del nou Text Refós, aquelles continuen vigents. En aquest sentit tenim notícia que, potser sense donar-hi la publicitat que, almenys en alguns casos, hauria estat convenient, s'han iniciat algunes de les previsions que es realitzen en aquestes disposicions finals. Així, sembla que ja s'ha posat en funcionament la borsa de residus (art. 3.1.d Llei 2/91; art. 9.1.d Text Refós); s'han nomenat els membres del Consell Assessor de la Gestió dels Residus Industrials de Catalunya, i s'han iniciat actuacions relatives als programes específics previstos en la Llei (art. 3 Llei 2/91; art. 9 Text Refós); entre d'altres: convenis de recerca de caràcter tècnic, conveni sobre acabats i superfícies, s'ha posat en marxa algun estudi sobre sòls contaminats i actuacions respecte a les àrees degradades. Per contra, no s'ha presentat encara el projecte de llei relatiu a la determinació de les bases que han de permetre establir gravàmens específics sobre la producció dels residus, sobre determinats components dels mateixos o sobre els productes o primeres matèries que els originen (art. 13 Llei 2/91; art. 19 Text Refós), per a la qual cosa la disposició final tercera de la Llei 2/91 atorga un termini de dos anys, ni tampoc, lògicament, s'han executat totes les instal·lacions necessàries i urgents que la llei encomana a la Junta de Residus (art. 8 i ss. Llei 2/91; art. 14 i ss. Text Refós), per a la qual cosa es dóna un termini màxim de cinc anys en la disposició final cinquena.

Quant a la resta de disposicions, ens interessa especialment la disposició addicional primera del Text Refós en la qual es reproduïx el contingut de l'única disposició addicional del Decret Legislatiu 2/86 en plantejar-s'hi el controvertit tema de la posició de les comunitats autònomes en la CEE. En ella s'estableix que la Generalitat informará la Comissió de les Comunitats de la situació de la gestió dels residus que se li atribueix en la llei, del text de les disposicions bàsiques del dret estatal que s'adopti, i de qualsevol altra qüestió que es preceptuï en les directives comunitàries aplicables en aquesta matèria. L'Estat, basant-se fonamentalment en la invasió de la competència exclusiva que li atribueix la Constitució espanyola en matèria de relacions internacionals, interposà recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta disposició quedant en suspens la seva eficàcia fins que el Tribunal Constitucional decideixi sobre això. Tot i que ara no ens estendrem en aquest punt, no podem deixar de posar de manifest que no resulta gaire clara l'eficàcia jurídica que pot tenir la introducció d'una disposició els efectes de la qual estan en suspens, tal i com ho assenyala la disposició transitòria del Text Refós. En principi, sembla que hauria estat millor, com a garantia de seguretat jurídica, no introduir-la fins al moment que, en el seu cas, fos procedent d'acord amb la decisió del Tribunal Constitucional.

Com a conclusió, podem dir que l'aprovació d'aquest Text Refós en matèria de residus industrials, si bé des d'un punt de vista de tècnica jurídica mereix una valoració positiva pels motius que s'han exposat, la seva naturalesa jurídica no permet, des d'un punt de vista substantiu, modificar les conclusions a què arribàvem en finalitzar l'estudi de la situació en la gestió dels residus industrials arran de l'aprovació de la Llei 2/1991, de mesures urgents.

## VII. Bibliografia

- Cuchillo Foix, M.: «Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente», en l'obra col·lectiva: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, pàg. 341; i també en l'obra: *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pàg. 247.
- Font i Llovet, T.: «Tendencias organizativas en la Administración de las comunidades autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pàg. 217; també consta com a comunicació presentada en les *Jornadas de Estudio sobre Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Direcció General del Contenciós Administratiu de l'Estat, Madrid, 16 al 20 de maig de 1983.
- Font i Llovet, T.: «Las competencias de planificación del ente comarcal», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 2, 1985, pàg. 61; també com a comunicació presentada a les *Jornadas de Estudio sobre Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Direcció General del Contenciós Administratiu de l'Estat, Madrid, maig de 1984.
- Font i Llovet, T.: «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pàg. 45; també a l'*Anuari* de la Facultat de Dret, Estudi General de Lleida, «La participación», 1985.
- López Ramón, F.: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980.
- Martín Mateo, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid, 1991.
- Martín Retortillo, S.: *Derecho Administrativo Económico*, I, La ley, Madrid, 1988.
- Muixí i Rosset, A.: «Els nous drets dels ciutadans de Catalunya», ponència dintre dels *Seminari sobre perspectives administratives de les entitats subestats* (Barcelona, 31 de maig i 1 de juny de 1990), *Quaderns de Treball*, Institut d'Estudis Autònoms, núm. 29, 1991, pàg. 100.
- Muñoz Machado, S.: «Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación», *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pàg. 519.
- Parejo Alfonso, L.: «La participación en el estado social», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1987, pàg. 225.
- Parejo Alfonso, L. i altres: *Manual de derecho administrativo*, Ariel, Barcelona, 1990.
- Pau i Vall, F.: «Estudi comparatiu entre la legislació comunitària, de l'Estat i catalana en matèria de residus», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 11, 1989, pàg. 303.