

SITUACIÓN ACTUAL EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES EN CATALUÑA: LA LEY 2/1991 DE MEDIDAS URGENTES¹

M. Teresa Vadrí i Fortuny
Departamento de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

I. Introducción

La falta de intervención de los poderes públicos que se había producido ante el tema de la gestión de residuos se ha visto sustituido, en los últimos años, por una importante actividad legislativa que, concretamente en el caso de Cataluña, ha supuesto la introducción, en el marco normativo vigente, de disposiciones legales que introducen cuestiones novedosas y de importancia en este ámbito en el que también es necesaria la actuación de la Administración Pública, desde el momento en que el artículo 45 de la Constitución española configura el «derecho al medio ambiente», no tanto como un derecho subjetivo que el ciudadano puede alegar directamente ante los tribunales ordinarios, sino más bien como un «mandato/deber» dirigido al Estado que implica el desarrollo de una acción positiva por parte de éste.

El incremento y progresiva complejidad que se ha ido produciendo en la actividad industrial, juntamente con la cada vez más importante concienciación social respecto a dicho tema, han hecho imprescindible que se busque la instrumentalización de mecanismos eficaces con el fin de evitar la degradación ascendente que se ha ocasionado en el medio.

Veremos, a continuación, y sin ánimo de exhaustividad, cuál ha sido el producto de aquella actividad legislativa de la que hablábamos, y cuál es la situación actual en lo que respecta a las técnicas concretas que se prevén, en un tema tan polémico como el de la «gestión de los residuos industriales».

II. Situación legislativa

1. *Antecedentes legislativos*

La primera regulación que en el tema de la gestión de los residuos industriales aparece en Cataluña es la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales. En este caso el legislador catalán ordena, aunque de forma escasa, cuáles son los objetivos, qué medidas se deben tomar y cómo se ordena la actividad que gira alrededor de los residuos industriales.

1. Este artículo tiene su origen en el trabajo «Las técnicas de intervención en la gestión de los residuos industriales: en especial el procedimiento de planificación», realizado con una ayuda a la investigación otorgada por la Escuela de Administración Pública de Cataluña, y fue presentado como comunicación en el Seminario de Derecho Local, que la Federación de Municipios de Cataluña organizó durante el curso 1990-1991.

Dado que nuestro objetivo, ahora, no es el de realizar un análisis detallado del contenido de dicha ley, podemos destacar un conjunto de cuestiones que tienen importancia, sobre todo respecto a su relación con la Ley 2/1991 de medidas urgentes, que será objeto de comentario posterior.

Se trata de una disposición legal —dictada de acuerdo con las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en el artículo 10.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en relación con el artículo 149.1.23 de la Constitución Española— en la que únicamente se establecen algunos parámetros básicos en torno de los cuales deberá girar la regulación que la desarrolle o complemente, si realmente se desea que sea una ordenación efectiva respecto de los objetivos que se persiguen.

— La eliminación y aprovechamiento de los residuos industriales son los objetivos fundamentales del legislador al dictar esta norma.

— Tiene una relevancia especial la creación de la Junta de Residuos (artículo 12); como organismo autónomo al que, a través de las importantes funciones que se le asignan —planificación, información, promoción, autorización y supervisión de las actuaciones concernientes a los residuos industriales—, se le confiere todo este ámbito de actuación, y todavía más si tenemos en cuenta que su poder se refuerza cuando en la Ley 15/1987, que modifica el artículo 12 de la Ley 6/1983, se atribuye a la Junta la función de *gestión*.

— El artículo 13 de la Ley determina, de forma demasiado genérica, cuál es el papel que desempeñarán los entes locales en el desarrollo de la actividad de gestión de residuos, lo cual exige una concreción legal que no se ha producido en la Ley 2/91.

— Finalmente es preciso destacar que el régimen de sanciones que se prevé es de escasa gravedad, en un sector que incide directamente en la protección del medio ambiente y en el que, por lo tanto, es necesaria la imposición de sanciones graves para hacer reales los objetivos que se quieren conseguir.

Como consecuencia de dicha Ley se dictan, durante el año 1984 en Cataluña, un conjunto de disposiciones de desarrollo, que son las siguientes: Decreto 142/1984 de 11 de abril, sobre desarrollo parcial de la Ley 6/1983; Orden de 17 de octubre de 1984, sobre las normas técnicas para los vertederos controlados de residuos industriales y Orden, también de 17 de octubre de 1984 sobre el contenido de los modelos de documentos y procedimientos a utilizar para diversas tramitaciones de la Ley 6/1983.

Posteriormente, y con el fin de adecuar la Ley 6/1983 a la normativa comunitaria, se dicta el Decreto Legislativo 2/1986, de 4 de agosto. También, de éste, de cara al examen que realizaremos, son importantes una serie de previsiones:

— Se prevé (y se introduce así un objetivo nuevo en la actividad de gestión de los residuos industriales), la necesidad de adoptar las medidas necesarias para reducir la generación de los residuos.

— Se aplica el principio comunitario de «quien contamina paga», de forma que el coste de las operaciones de eliminación corre a cargo de los productores o poseedores.

— Se establece la necesidad de complementar la planificación referida a los residuos industriales con la de los residuos industriales especiales; y también se determina el contenido de dicha planificación.

2. Marco normativo estatal

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la distribución de competencias, esta legislación catalana que hemos expuesto deberá producirse en el marco de la legisla-

ción básica del Estado, es interesante remarcar que esta legislación estatal, por lo que respecta específicamente a la materia de los residuos industriales, es posterior en el tiempo a la Ley 6/1983. Así, la Ley 20/1986, de 14 de mayo, de residuos tóxicos y peligrosos —juntamente con el Real Decreto 833/1988 que la desarrolla—, establece la regulación básica, concretamente, en la materia de residuos industriales especiales (que en la legislación del Estado se denominan «tóxicos y peligrosos»).

Anteriormente, la legislación estatal en dicha materia se limitaba a la regulación global de los residuos que se fijaban en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Del conjunto de estas circunstancias, se puede concluir que la Ley 6/1983 es una novedad, por el objeto concreto que regula (los residuos industriales), no solamente en el ámbito de la legislación catalana sino también respecto de la legislación del Estado.

3. *La Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes*

Fruto del consenso que se obtiene, con la mayoría de fuerzas políticas representadas en el Parlamento, se aprueba la Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales, que complementa la Ley 6/1983, y la modifica de forma significativa en lo que respecta al régimen sancionador.

Es importante, para con la dinámica de actuación que deberá seguir la Administración de la Generalidad, la declaración que se hace en cuanto al hecho de que el objetivo prioritario de la Ley es el de reducir la generación de residuos industriales, y, en todo caso, el de favorecer el reciclaje, el aprovechamiento y el tratamiento en el origen.

Teniendo presente que cualquier actividad de la Administración debe estar sometida al derecho y a la ley (artículos 9.1 y 103 de la Constitución española), con el fin de que sea posible garantizar de forma efectiva los derechos y los intereses de los ciudadanos, mediante el control último de dicha actividad ante los tribunales, es importante que la ley determine cuáles deben ser los mecanismos que utilice el poder público en el desarrollo de su actividad en un campo concreto, como es el de la gestión de los residuos industriales. En este sentido se debe valorar positivamente que la nueva Ley 2/1991 determine un conjunto heterogéneo de técnicas de intervención, y más si tenemos en cuenta que nos hallamos en un ámbito material que incide directamente en la protección del medio ambiente, y en el que es necesario instrumentar vías de actuación válidas y verdaderamente efectivas para cumplir el mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución española, cuando en el artículo 1.1 establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho».

Desde esta perspectiva, la Ley de medidas urgentes contiene muchas de las técnicas administrativas que tradicionalmente se conocen como instrumentos propios de la Administración, como la programación, la autorización, los mandatos y las obligaciones, o el régimen sancionador ya citado; y otras más innovadoras como son la creación de una bolsa de residuos (artículo 3.1), con la finalidad de disponer de un banco de datos relativo a las primeras materias que contienen los residuos industriales y que son susceptibles de ser aprovechadas posteriormente, o la creación de gravámenes específicos sobre la producción de residuos o sobre los productos o primeras materias que los contienen, con el fin de «intensificar las acciones públicas destinadas a

reducir el impacto de los residuos industriales sobre el medio ambiente» (artículo 13.1).

Frente a la valoración positiva que merece una previsión tan amplia —con matices, como veremos— de las técnicas de intervención, no ocurre lo mismo en cuanto al diseño que se hace del papel de los entes locales, que resulta demasiado indeterminado e insuficiente.

En la organización son tres los órganos que, básicamente, se prevé que actúen, con funciones muy diferentes: la Junta de Residuos, el Consejo Asesor de la Gestión de Residuos Industriales de Cataluña y la Comisión de Conciliación, Seguimiento y Control. Por las amplias facultades que se le otorgan, destaca claramente, como autoridad de gestión, la Junta de Residuos.

Por lo que respecta al tema del control de la actuación de la Administración respecto de las previsiones de dicha Ley, el artículo 21 de la misma hace una aportación muy importante —creo que imprescindible en materia de medio ambiente— al establecer la *acción pública* como vía de legitimación —que como consecuencia será muy amplia— para exigir, en su caso, ante los tribunales la observancia de la citada Ley y de las disposiciones que la desarrollen.

Una vez hecho este análisis global de la significación y de la situación actual de la legislación reguladora de la gestión de los residuos industriales, comentaremos, a continuación, aquellos aspectos de la Ley 2/1991 de medidas urgentes que nos han parecido más sugerentes para una valoración pragmática de lo que supone esta nueva ordenación.

III. Las técnicas de intervención de la gestión de los residuos industriales

1. ¿Planificación y/o programación?

Este interrogante surge a partir del examen del marco legislativo en materia de residuos industriales. A pesar de las claras alusiones que, en la Ley 6/83, se hacen respecto a la actividad de planificación en el ámbito de la gestión de los residuos industriales, ya sea haciendo referencia a un plan concreto para la gestión de residuos (artículos 9.2.g y 11.4), ya sea refiriéndose a la planificación, en general, como técnica a utilizar (artículo 12.1, al asignar la función de planificación a la Junta de Residuos), a pesar de la previsión que en el Decreto 2/1986, antes citado —de adecuación de la Ley 6/83 a la normativa comunitaria—, se hace del contenido que deberán comprender los planes sobre residuos industriales —especiales— en el artículo 9 bis.3. Y sin ir, ya, a referencias más lejanas en el tiempo, como la que realiza el RD Legislativo 1163/86 que modifica la Ley estatal 42/1975, sobre derechos y residuos sólidos urbanos, cuando establece que corresponde a las comunidades autónomas la formulación de planes de gestión de residuos, de acuerdo con las previsiones del Plan nacional de gestión de residuos (artículo 11.3). La Ley 2/1991 sólo habla de programas. Efectivamente, prevé detalladamente cuáles deberán ser los programas de actuación que se lleven a término (sección 2, artículos 3 y ss.); ahora bien, no se determina, en ningún momento, cuál será la naturaleza de dichos programas, ni tampoco cuál será el procedimiento que deberá seguirse en su formulación.

Teniendo en cuenta esta situación, pero también aquellas previsiones legislativas a las que nos referíamos anteriormente, no nos parece aventurado hablar de la necesidad

de la utilización de la técnica de la planificación administrativa para desarrollar el conjunto de actuaciones previstas en la Ley 2/1991, como instrumento para concretar, en este sector, cuál es el conjunto de objetivos que se persiguen y de qué medios se dispone para llegar a ellos. Desde este punto de vista, y de acuerdo con el artículo 9 bis.3 del Decreto 2/1986, que hemos citado, como parte integrante del contenido de este plan de residuos hipotético, podrían insertarse en él los programas que claramente se delimiten en la nueva Ley.

Por la vinculación de cualquier medida de protección del medio con la ordenación del territorio, y más por la configuración que de éste se hace en la Ley 23/1983, de política territorial —sobre todo en cuanto a la previsión de los llamados «planes sectoriales territoriales»—, parece que el procedimiento aplicable en dicha planificación debería seguir las líneas que vienen determinadas por los planes sectoriales (artículo 17 y ss.) a los cuales nos referíamos en último lugar, completándolo, en su caso, a partir de las determinaciones que establece la legislación urbanística —que es la que regula de forma más minuciosa los aspectos relativos al procedimiento de planificación.

Tanto si se considera que realmente ha de desarrollarse una tarea de planificación por parte del ejecutivo, como si se entiende que la actuación se puede llevar a término directamente mediante programas (respecto de los que se podría discutir su naturaleza de planes especiales, por el contenido que se les atribuye en la Ley 2/91), en ambos casos es absolutamente necesario para legitimar la actuación pública fijar legalmente cuál debe ser el procedimiento a seguir.

En este procedimiento será fundamental garantizar la máxima intervención de los sujetos o entes afectados, sobre todo de aquellas entidades territoriales —como los municipios o las comarcas— que representen los intereses generales. De modo que, en el procedimiento de planificación o programación, se dé un papel relevante a lo que se conoce con el nombre de participación funcional o procedimental, que al tiempo que permite una colaboración muy útil en la toma de decisiones por la Administración, permite también un control, y, por tanto, una verdadera legitimación de la actividad de la Administración pública, incorporando tanto las posiciones del ciudadano individualmente considerado como las de los entes que representan los intereses de una determinada colectividad.

2. *Las autorizaciones*

Como técnica de intervención que permite un control de la actividad de los ciudadanos, para que se adecue a los objetivos que se quieren conseguir, la autorización es un mecanismo con una especial significación en la actividad de gestión de residuos industriales.

Tanto las actividades referidas al desarrollo de actividades productoras de residuos industriales, como las actividades de gestión, eliminación y aprovechamiento de residuos, se hallan sometidas al régimen de autorización previa, pero por el amplio margen de control que se permite a la Administración, y por las características de estas autorizaciones podemos decir que, en cierto modo, se acercan más a un régimen de *concesión administrativa* que a las autorizaciones típicas, en las cuales la Administración emite un acto reglado, previa comprobación de que se cumplen los requisitos que exige la ley.

En el caso de las actividades productoras de residuos especiales, la efectividad de la autorización se subordina al cumplimiento de todos los requisitos y todas las condiciones que se establezcan en las autorizaciones (artículo 18.2 de la ley 2/1991). Vemos pues, como el margen que se otorga a la Administración es bastante amplio, tanto a la hora de determinar cuáles serán estos requisitos y estas condiciones, como en el momento de otorgar la autorización. En este mismo sentido, y como medida de control, se prevé que la Administración extienda un «acta de comprobación» del cumplimiento de aquellas condiciones.

Cuando se trata de autorizaciones referidas a las actividades de gestión, eliminación y aprovechamiento de residuos industriales especiales, el artículo 19 determina cuál es el contenido concreto que aquéllas deberán estipular, e incluso llega a imponer, como veremos, verdaderas obligaciones positivas. Del examen de dicho artículo se deduce, como ya apuntábamos, que la autorización no será un mero acto reglado a partir del cumplimiento de unos requisitos concretos que se exigen, sino que la Administración deberá valorar en cada caso el contenido que se fija para la autorización.

3. Mandatos y obligaciones positivas

Como otro tipo de intervención se presenta esta técnica de los mandatos y obligaciones positivas, que posee una especial virtualidad como una nueva forma de ejercer el control público para con una determinada actividad que desarrollan los particulares. En el caso de la gestión de residuos la utilización de dicho mecanismo se muestra con especial intensidad, siendo diversos los ejemplos que se encuentran en la Ley 2/1991, pero también en la Ley 6/83 y en la normativa que la desarrolla.

Como mandatos u órdenes, podemos señalar:

— El requerimiento que puede hacer el órgano sancionador de restaurar el medio y recoger y tratar los residuos industriales abandonados, que puede dar lugar a que se ordene la ejecución subsidiaria de tal requerimiento (artículo 31 de la Ley 2/1991).

Son más numerosos, en cambio, los supuestos donde la Administración prevé obligaciones positivas:

— La obligación de facilitar a la Administración la información, la inspección, la toma de muestras y la supervisión para asegurar el cumplimiento de las previsiones que se adopten en aplicación de la Ley, dirigida a aquellas personas físicas o jurídicas que producen, transportan, tratan, eliminan o poseen residuos industriales especiales (artículo 10 de la Ley 6/1983).

— La obligación de los establecimientos o empresas que producen o poseen residuos industriales, de llevar un registro donde consten el origen, las cantidades y las características de los residuos (artículo 4 del Decreto 142/1984).

— Más significativa es la obligación de constituir un seguro de responsabilidad civil (que ya se preveía en la Ley 6/1983 y en el Decreto 142/1984, con el nombre de «cobertura de responsabilidad civil»), y que ahora se establece en el artículo 19.2.d) de la Ley 2/1991, al determinar el contenido de las autorizaciones.

— Es importante también, como medida de control, la obligación de constituir una fianza suficiente, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en relación con el desarrollo de la actividad y para hacer efectivas las sanciones que, en su caso, puedan imponerse (artículo 19.3 de la Ley 2/1991).

4. El régimen sancionador

Como ya anunciábamos, la Ley 2/1991 modifica, en el marco de la legislación básica del Estado (Ley 20/1986, de régimen jurídico básico de los residuos tóxicos y peligrosos, y Real Decreto 833/1988), y de forma muy importante, el régimen sancionador que se establecía en la Ley 6/1983, introduciendo previsiones de auténtica importancia y gravedad. El ejercicio de esta potestad sancionadora se muestra especialmente relevante cuando se trata, como en el caso de la gestión de residuos, de la protección del medio ambiente, siendo un instrumento eficaz para conseguir los objetivos previstos.

En este sentido, las determinaciones establecidas por el legislador autonómico se pueden valorar positivamente, tanto por lo que respecta al contenido de las sanciones que se determina, como por el grado de especificidad con que se regulan los supuestos que constituyen infracción, así como las sanciones que les serán aplicables.

En cuanto al régimen de sanciones, podemos distinguir dos grupos diferenciados, atendiendo a las previsiones del artículo 24 de la Ley.

El primer grupo estaría constituido por el conjunto de multas pecuniarias que se establecen, y que pueden ir desde los dos millones de pesetas hasta los doscientos millones, según se impongan por infracciones leves, graves o muy graves (artículo 24.1). El segundo grupo estaría formado por un conjunto de sanciones —muy importantes por sus consecuencias respecto a aquellos a quienes se les impongan—, que se pueden acordar, sin perjuicio de las multas que se prevén, y que podrán consistir en la clausura definitiva o temporal de las instalaciones, el cese definitivo o temporal de la actividad o la prohibición también definitiva o temporal de llevar a cabo actividades de gestión de los residuos industriales especiales (artículo 24.2). Al mismo tiempo se fijan un conjunto de circunstancias que deberán ser consideradas en el momento de graduar las sanciones (artículo 24.3).

Con este régimen que se configura en la Ley 2/1991 el legislador actúa de acuerdo con el principio de legalidad (artículos 25.1 y 9.3 de la Constitución española, atribuye la potestad sancionadora a la Administración (artículo 25) y tipifica después las conductas que constituirán infracción (artículo 22) así como las sanciones que les serán aplicables. Se proporciona, así, la garantía de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución española), especialmente importante cuando la Administración puede limitar los derechos y libertades de los ciudadanos en el ejercicio de esta actividad de policía. En este sentido, y a partir del examen del texto de la Ley, se puede concluir que el grado de concreción y detalle que se ha utilizado en la ordenación de este régimen sancionador no requerirá ya el desarrollo reglamentario que, de otro modo, hubiera sido necesario.

IV. El régimen organizativo de la Ley 2/1991: en especial la Junta de Residuos

La organización en la gestión de los residuos industriales gira, como ya anunciábamos, en torno a tres órganos —dos de ellos de nueva creación a partir de la Ley 2/1991—, que actúan con unas funciones y una intensidad muy diferentes en este ámbito:

— *El Consejo Asesor de la Gestión de los Residuos Industriales de Cataluña* que se crea, en el artículo 16.1 de la Ley 2/91, como órgano asesor de la Junta de Residuos con las

características fundamentales de los órganos de carácter consultivo, y en el que es positiva la representación que supone de intereses externos a la Administración por la procedencia de los integrantes que se prevé (el artículo 16.1 dispone que estará formado por «un mínimo de cinco expertos de prestigio reconocido en el campo de las ciencias del medio»).

— *La Comisión de conciliación, seguimiento y control* del artículo 10, cuya naturaleza no queda muy clara, a pesar de que, en principio, parece que la podemos enmarcar dentro de los llamados «órganos de colaboración» que describe el artículo 58 LBRL.

— *La Junta de Residuos*, organismo autónomo creado, como ya hemos visto, en el artículo 12 de la Ley 6/1983, en el que centraremos nuestra atención, con el fin de ver la significación y consecuencias de las importantes funciones que se le atribuyen.

1. *La Junta de Residuos*

A) Naturaleza y funciones

Dentro de la tendencia organizativa de las comunidades autónomas que supone el desarrollo de la Administración institucional —donde no siempre son muy claras las razones de oportunidad que llevan a la creación de los entes institucionales que comporta—, podemos inserir la creación — en el artículo 12.1 de la Ley 6/1983— de la Junta de Residuos como un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia.

Si, ya en un primer momento, son de gran trascendencia las funciones que se le asignan (así el artículo 12.1 establece que le corresponden «la planificación, la información, la promoción, la autorización, la organización, y la supervisión de las actuaciones concernientes a los residuos industriales (...)»), la modificación que se produce en el artículo 12 con la Ley 15/1987, ya citada, supone la adopción por el legislador, de forma expresa, del régimen descentralizado en la gestión de los residuos industriales, al atribuir a la Junta de Residuos, concretamente, esta función de *gestión* de las acciones referidas a los residuos industriales.

Aunque, en principio, la creación de un órgano de este tipo podría contribuir a agilizar la actividad material que debe desarrollarse en un determinado ámbito —en este caso, el de la gestión de los residuos industriales—, y hace que la designación de una autoridad concreta como encargada de determinadas funciones —en concreto, las de planificación, organización, autorización y supervisión— implique la plena adecuación a la normativa comunitaria (directrices 75/442 y 78/319 de la Comunidad Económica Europea), la asignación de poderes, tan amplia, que se configura en la Ley 15/1987, y que se mantiene en el artículo 14 de la Ley 2/1991, puede suponer peligros importantes respecto a la dificultad que se da a la hora de ejercer un control y exigir la responsabilidad en la actividad realizada por órganos con este carácter.

No obstante, si las tareas que se le encomiendan sitúan a la Junta de Residuos en una posición de preeminencia, al sustituir a la Administración en todo un ámbito de actuación concreto, esta idea viene todavía más reforzada si tenemos en cuenta los instrumentos jurídicos con los que se dota a este organismo autónomo —tanto en la Ley 15/1987, como en la nueva Ley 2/1991. En este sentido, si bien es importante la capacidad jurídica con que es dotado (artículo 14.2 Ley 2/1991), y las previsiones que se hacen en cuanto a los medios económicos que le corresponden (artículo 14.4), es

decisiva —para dejar claro el alcance de sus posibilidades— la facultad que se le otorga, como si de una Administración pública —en sentido estricto— se tratase, de utilizar formas de gestión indirecta para la promoción, la gestión y la explotación de las instalaciones de tratamiento (artículo 15.3).

Ante esta situación, lo lógico hubiera sido que con la creación del Departamento de Medio Ambiente (Ley 4/1991, de 22 de marzo) la Junta de Residuos quedase sólo como un órgano de ejecución de la actividad material relativa a los residuos industriales. A pesar de ello, el artículo 2, al determinar las competencias que se atribuyen a este nuevo Departamento, parece mantener la misma situación, al establecer que asume «las relativas a los residuos industriales que se ejercen por medio de la Junta de Residuos» (artículo 2.1.c). Por lo tanto, este organismo continuará gozando de las facultades que hasta ahora le eran atribuidas.

B) Composición

En este punto interesa, fundamentalmente, la modificación que se ha producido tanto en el número como en el carácter de los miembros que integran este organismo autónomo.

La composición de la Junta de Residuos, tal y como se configura en el artículo 15 de la Ley 2/1991, implica la representación de dos grupos diferenciados. El primero de éstos es el de la Administración, que está presente en dos niveles. Por una parte, el de la Administración de la Generalidad, representada con ocho de los vocales que componen la Junta de Residuos, y otra parte, el de los Municipios —es decir, la Administración local—, cuya representación fue objeto de una importante modificación, que se mantiene actualmente, en la Ley 15/1987, donde se pasaba de tres a seis vocales, representantes de las corporaciones locales, que integrarían la Junta de Residuos. A pesar de la modificación, no quedan claros los motivos por los que la Administración de la Generalidad debe seguir teniendo un número superior de representantes.

El segundo grupo que hoy se halla presente en la Junta de Residuos —como novedad de la Ley 2/1991—, es la que da paso a la participación de grupos portadores de intereses sociales diferentes. Así se prevé que sean dos los representantes de las organizaciones sindicales, y dos, también, los vocales que representarán a las organizaciones empresariales. Dada la indeterminación de los criterios que determinan que estos colectivos se vean representados, es criticable que no se haya previsto, de la misma manera, la representación de otros grupos sociales (como por ejemplo, asociaciones de consumidores o grupos interesados en temas medioambientales).

Aunque, en principio, la instrumentalización de la participación a través de la creación de un organismo administrativo —como es la Junta de Residuos—, es decir, la que se conoce con el nombre de participación orgánica, es positiva con la finalidad de conseguir una mayor legitimidad y efectividad en las decisiones que adopte la Administración, al facilitar la integración de los intereses sociales en la actividad del poder público, no es menos cierto que dicha participación pueda afectar a los principios de economía, eficacia y jerarquía que deben dirigir la actividad de la Administración pública, y también puede producir la «corporativización» de la Administración al favorecer que determinados grupos sociales se apropien del interés general.

Este conjunto de disfunciones que hemos apuntado nos lleva a pensar en la necesi-

dad de prever en el futuro mecanismos de participación que favorezcan la representación de los intereses generales, y no tanto de colectivos concretos, potenciando, por lo tanto, el papel de las entidades territoriales —como la comarca y el municipio—, cuando se trata de intervenir en temas tan importantes como es el de la gestión de los residuos industriales.

V. Los entes locales en la gestión de los residuos industriales

Teniendo en cuenta la autonomía que la Constitución garantiza a los municipios en los artículos 137 y 140 y las competencias que se prevén en los artículos 25 y 26 LBRL y en los artículos 63 y 64 de la Ley 8/1987 municipal y de régimen local de Cataluña para los municipios en materia de residuos, y las competencias que, como ente local, se atribuyen a la comarca en la Ley 6/1987, de división y organización de comarcas de Cataluña; considerando todo este conjunto de previsiones, parece lógico pensar que la Ley 2/1991 que es complemento de la Ley 6/1983, sobre residuos industriales, debería concretar las previsiones de ésta, pero, en cambio, no es así.

Como ya señalábamos, el artículo 13 de la Ley 6/1983 hace referencia, de una forma muy poco clara, a cuál debe ser el papel de los entes locales en la gestión de los residuos industriales. La Ley 2/1991, al ordenar la actividad de los residuos industriales, continúa provocando la misma indeterminación sobre cuáles son las funciones que pueden asumir los entes locales, siendo muy pocos los supuestos en los que claramente se concreta su posición.

La colaboración es la primera forma con la que se prevé la intervención de los entes locales. El artículo 4 de la Ley 2/1991 abre la posibilidad de que la Junta de Residuos concierte la colaboración con otros organismos y entidades públicas o privadas en la ejecución de los programas sectoriales previstos en el artículo 3.1.a. Este mecanismo no aporta mucha seguridad, si tenemos en cuenta que es la Junta de Residuos la que podrá decidir si se concierta dicha colaboración con estas entidades, entre las que podemos incluir los entes locales. En el artículo 6, en cambio, se prevé, de un modo mucho más concreto, la necesidad de que los programas específicos para la restauración de las áreas degradadas se formulen en colaboración con los entes locales que tienen atribuidas competencias en materia de medio ambiente. Nos hallamos, pues, ante la primera determinación de una función asignada a los entes locales, donde solamente se habla de colaboración.

Al regular las medidas urgentes que se prevén —en la sección 3— y, en concreto, en la ordenación de las instalaciones para el tratamiento de residuos, hallamos una serie de alusiones a los entes locales con diferentes consecuencias, y que, en general, no quedan muy claras.

En el procedimiento que se debe seguir en las instalaciones a las que hacíamos referencia, si el artículo 9.4 determina de forma clara que el ayuntamiento del término municipal donde se prevé el emplazamiento es competente para conceder la licencia de actividad y de obras, el artículo 9.5, que aplica el mecanismo de subrogación —del mismo modo que se utiliza en la legislación urbanística—, prevé que sea el Gobierno quien decida si se debe ejecutar o no la instalación, en caso de que el ayuntamiento, en el plazo de tres meses, no haya otorgado la licencia. Y aún, además de esta sustitución de la Administración local por la Administración de la Generali-

dad, que es absoluta, si consideramos que el acuerdo del Gobierno habilita a la Junta de Residuos para realizar las obras sin ningún otro trámite, además de dicha sustitución, decíamos, la medida se refuerza con la facultad que se otorga al Gobierno de poder ordenar la modificación del planeamiento urbanístico, si fuese necesario. Aunque deben valorarse los intereses en juego que conducen a prever una medida de este tipo, no podemos dejar de remarcar el peligro que implican, en cuanto a la invasión de competencias que suponen, tanto la subrogación en la concesión de la licencia, como la modificación del planeamiento urbanístico que se puede ordenar, ya que en los dos casos el ayuntamiento tiene atribuidas competencias.

Aparte de ésta, existen otras determinaciones respecto a estas instalaciones, a las cuales nos referimos a continuación: la participación en la Comisión de conciliación, seguimiento y control, del artículo 10.1, y que, como consecuencia, supondrá el desarrollo, por parte de los representantes de los entes locales, de las funciones que son propias de dichas comisión; el artículo 11 prevé que la gestión de las instalaciones de deposición sea encomendada a los entes locales interesados. Aparece, no obstante, condicionada, la asignación de dicha función, a la solicitud por parte de la Comisión de conciliación, y a la justificación de los entes interesados respecto a la capacidad técnica necesaria; el artículo 12 presenta una ordenación confusa al establecer que «participan en el régimen de prestación de servicios ejerciendo las funciones de control y vigilancia» aquellos ayuntamientos y consejos comarcales en el territorio, de los cuales se halle una de las instalaciones que ejecuta la Junta de Residuos. No queda claro qué quiere decir dicha participación, cuáles son concretamente las funciones asignadas, ni tampoco cómo se podrán llevar a cabo.

Como ya hemos visto, es positiva la participación de los municipios en la Junta de Residuos, a pesar de que ésta no sustituye las funciones que se le podrían atribuir por sus competencias, y teniendo en cuenta las matizaciones que anunciábamos, sobre la necesidad de potenciar la presencia de los entes locales como representantes de los intereses de toda la colectividad.

Por último, y contrastando con la falta de atribución de funciones propias a los entes locales, en el régimen sancionador se otorga la competencia para imponer sanciones al presidente de las corporaciones locales (artículo 25.1.a). A pesar de esta determinación es preciso destacar que la competencia no tiene mucha relevancia ya que se trata de multas de hasta un millón de pesetas, y por lo tanto, las que corresponden a las infracciones leves.

VI. Conclusión

Como conclusión de la exposición anterior, se puede deducir la complejidad que rodea el tema de la gestión de los residuos industriales, como cualquier otro relativo a los problemas de medio ambiente.

Es evidente que el proceso que se ha venido desarrollando en Cataluña en la regulación de este ámbito material debe valorarse, en su conjunto, de forma muy positiva, sobre todo por lo que respecta a la legislación más reciente —Ley 2/1991— que introduce importantes técnicas de intervención administrativa constituyendo un paso al frente, decisivo en la ordenación de la gestión de los residuos industriales.

A pesar de ello, y porque es preciso que la Administración disponga de los instru-

mentos más adecuados para conseguir las finalidades propias de un Estado social y democrático de Derecho, y para actuar de acuerdo con los principios rectores de la política económica y social que configura la Constitución, es imprescindible tener presente todo este conjunto de cuestiones —como el procedimiento en la planificación, el papel de la Junta de Residuos o las competencias de los entes locales— en los que, como hemos podido observar, se manifiestan insuficiencias importantes, que es necesario ir mejorando con el fin de hacer efectiva la protección del «derecho al medio ambiente».

Anexo

La Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales, que es el objeto fundamental de este estudio, en la disposición final sexta autorizaba al Gobierno de la Generalidad para que en un plazo de seis meses refundiera en un texto único la Ley 6/1983, de 7 de abril, el Decreto Legislativo 2/1986, de 4 de agosto, la Ley 15/1987, de 9 de julio y los preceptos de la Ley 2/1991 que modificarán de algún modo las citadas disposiciones.

De acuerdo con esta previsión, el Decreto Legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, aprobó que se refundieran dichos textos legales, los cuales, hasta entonces, constituían el bloque normativo vigente en Cataluña en materia de residuos industriales. Partiendo de este dato, es evidente que, si se desea tener una visión completa de cuál es la normativa aplicable en este sector concreto, no puede obviarse una referencia al nuevo Texto Refundido, aunque sea brevemente.

Dicho esto, y sabiendo que, tal como corresponde a su naturaleza, el Texto Refundido no supone ninguna labor de creación, ni, por lo tanto, implica ninguna modificación sustantiva respecto a la legislación vigente en aquel momento, sin embargo se convierte en un texto legal suficientemente novedoso, ya que mediante la técnica legislativa utilizada se consigue, en buena medida, regularizar, clarificar i armonizar las disposiciones que son objeto de la refundición. Así, se hace uso de las facultades que se otorgan al Gobierno de la Generalidad, según lo que dispone el art. 82.5 de la Constitución española.

Tanto por la distribución y organización de los distintos aspectos que se regulan en él —como consecuencia de la integración de los distintos textos legales— como por la metodología utilizada al dividir el texto en capítulos, secciones y artículos, intitulado no sólo los capítulos y las secciones como ocurre normalmente, sino también los artículos, el Texto Refundido aprobado se convierte en un instrumento legal bastante sistemático y claro cuando debe ser utilizado en la práctica. Al mismo tiempo, la técnica utilizada, por lo que respecta a su contenido, produce como resultado que se resuelvan en buena medida, aunque no todos, los problemas de vigencia que hasta ahora se daban por el grosor normativo vigente en materia de residuos industriales.

De todo lo que se ha dicho puede concluirse que el análisis de la situación en la gestión de los residuos industriales que realizábamos, antes de la aprobación del Decreto Legislativo 2/1991, no varía por lo que respecta a su contenido puesto que los preceptos citados en el comentario se corresponden con los preceptos recogidos en el Texto Refundido hoy día vigente. A pesar de esto, hemos creído conveniente hacer algunas precisiones.

Por lo que respecta a la planificación, en el Texto Refundido no se realiza ninguna alusión concreta al plan de la gestión de residuos industriales ni al contenido que deberá tener —lo cual sí que está previsto en el Decreto 2/1986—, aunque se contempla como función de la Junta de Residuos (art. 6.1).

En la regulación del contenido de las autorizaciones (art. 27 y 29) no sólo se prevé el de las autorizaciones referidas a actividades concernientes a los denominados residuos industriales especiales (de acuerdo con la clasificación que se establece en la Orden de 17 de octubre de 1984) conforme a las previsiones que realizaban tanto la Ley 6/1983 como, posteriormente, la Ley 2/1991, sino que también se incluye el de aquellas autorizaciones relativas a actividades concernientes a los residuos industriales (inherentes o asimilables a urbanos según la Orden citada), con lo que se reproduce el art. 6 bis del Decreto 2/1986. En ambos casos nos encontramos ante autorizaciones que difieren de las típicas al suponer un control de la actividad, por lo cual la Administración otorga su consentimiento y condiciona su ejercicio al cumplimiento efectivo de los deberes que se establecen. A pesar de esto, por la naturaleza de las sustancias y los materiales que se manipulan, en el caso de las autorizaciones por actividades referidas a los residuos industriales especiales, el control que ejerce la Administración es mucho más intenso; en ese sentido se exige la constitución de un seguro de responsabilidad civil, que en el contenido de la autorización consten las medidas de seguridad y el plan de emergencia que se debe adoptar y que se condicione la autorización a la constitución de una «fianza suficiente para cumplir las obligaciones adquiridas en relación con el desarrollo de la actividad y para hacer efectivas las sanciones impuestas según lo que dispone esta Ley».

Por lo que respecta a las funciones de los entes locales en la gestión de los residuos industriales, la indeterminación sigue siendo patente, aunque tampoco podría ser de otra manera dada la naturaleza ya apuntada del Texto Refundido, ya que se recogen en él los preceptos que hemos indicado de la Ley 2/1991 y también el art. 13 de la Ley 6/1983 con los mismos términos.

Es preciso destacar la aplicación, en el art. 24, del principio de Derecho comunitario «quien contamina, paga» cuando —recogiendo el art. 2 bis del Decreto Legislativo 2/1986, de adecuación de la Ley 6/1983 a la normativa comunitaria— establece que los costes de las operaciones para la eliminación de los residuos industriales serán por cuenta de las personas o entidades que los produzcan.

Respecto a la efectiva puesta en marcha de las previsiones de la Ley (Texto Refundido), será necesario el cumplimiento del mandato contenido en las disposiciones finales (1 a 5) de la Ley 2/1991, de medidas urgentes, pues, tal como se indica expresamente en la disposición derogatoria del nuevo Texto Refundido, dichas previsiones siguen siendo vigentes. En este sentido, sabemos que, quizá sin haberle dado la publicidad que, al menos en algunos casos, hubiera sido conveniente, se han iniciado algunas de las previsiones que se realizan en estas disposiciones finales. Así, parece que ya se ha puesto en funcionamiento la bolsa de residuos (art. 3.1 d) de la Ley 2/1991; (art. 9.1 d) del Texto Refundido); se han nombrado los miembros del Consejo Asesor de la Gestión de los Residuos Industriales de Cataluña y se han iniciado actuaciones relativas a los programas específicos previstos en la Ley (art. 3 de la Ley 2/1991; art. 9 del Texto Refundido); entre otras: convenios de investigación de carácter técnico, convenios sobre acabados y superficies, se ha puesto en marcha algún estudio sobre suelos contaminantes y actuaciones respecto a las áreas degradadas. En

cambio, todavía no se ha presentado el proyecto de ley relativo a la determinación de las bases que deben permitir establecer gravámenes específicos sobre la producción de los residuos, sobre determinados componentes de los mismos o sobre los productos o materias primas que los originan (art. 13 de la Ley 2/1991; art. 19 del Texto Refundido), para lo cual la disposición final tercera de la Ley 2/1991 otorga un plazo de dos años. Tampoco se han ejecutado, lógicamente, todas las instalaciones necesarias y urgentes que la Ley atribuye a la Junta de Residuos (art. 8 y ss. de la Ley 2/1991; art. 14 y ss. del Texto Refundido), para lo cual se da un plazo máximo de cinco años en la disposición final quinta.

Con respecto al resto de disposiciones, nos interesa especialmente la disposición adicional del Decreto Legislativo 2/1986 al plantearse en ella el controvertido tema de la posición de las comunidades autónomas en la CE. En ella se establece que la Generalidad informará a la Comisión de las Comunidades de la situación de la gestión de los residuos que se le atribuyen en la Ley, del texto de las disposiciones básicas del derecho estatal que se adopte, así como de cualquier otra cuestión que se preceptúe en las directrices comunitarias aplicables en esta materia. El Estado, basándose fundamentalmente en la invasión de la competencia exclusiva que le atribuye la Constitución española en materia de relaciones internacionales, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra esta disposición, y queda en suspenso su eficacia hasta que el Tribunal Constitucional decida al respecto. Ahora no vamos a extendernos sobre ese punto, pero no podemos dejar de poner de manifiesto que no resulta demasiado clara la eficacia jurídica que pueda tener la introducción de una disposición cuyos efectos están en suspenso, tal como indica la disposición transitoria del Texto Refundido. En principio, parece que hubiera sido mejor, como garantía de seguridad jurídica, no introducirla hasta el momento que, en su caso, fuera procedente de acuerdo con la decisión del Tribunal Constitucional.

Como conclusión podemos decir que la aprobación de este Texto Refundido en materia de residuos industriales, si bien desde un punto de vista técnico-jurídico merece una valoración positiva por los motivos que se han expuesto, desde un punto de vista sustantivo su naturaleza jurídica no permite modificar las conclusiones adonde habíamos llegado al finalizar el estudio de la situación en la gestión de los residuos industriales a raíz de la aprobación de la Ley 2/1991, de medidas urgentes.

Bibliografía

Cuchillo Foix, M.: «Las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente», en la obra colectiva: *Comentario sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, pág. 341; y también en la obra: *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pág. 247.

Font Llovet, T.: «Tendencias organizativas en la Administración de las comunidades autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pág. 217; también consta como comunicación presentada en las *Jornadas de Estudio sobre Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección General del Contencioso Administrativo del Estado, Madrid, 16 al 20 de mayo de 1983.

- Font Llovet, T.: «Las competencias de planificación del ente comarcal», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 2, 1985, pág. 61; también como comunicación presentada en las *Jornadas de Estudio sobre Organización territorial del Estado (Administración local)*, Dirección General del Contencioso Administrativo del Estado, Madrid, mayo de 1984.
- Font Llovet, T.: «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45; también en el *Anuario* de la Facultad de Derecho, Estudio General de Lérida, «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 Rosset, A.: «Els nous drets dels ciutadans de Catalunya», ponencia dentro del *Seminario sobre Perspectivas Administrativas de las Entidades Subestatales* (Barcelona, 31 de mayo y 1 de junio de 1990), *Quaderns de treball*, Institut d'Estudis Autònòmics, núm. 29, 1991, pág. 100.
- Muñoz Machado, S.: «Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación», *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pág. 519.
- Parejo Alfonso, L.: «La participación en el estado social», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1987, pág. 225.
- Parejo Alfonso, L. y otros: *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1990.
- Pau Vall, F.: «Estudio comparativo entre la legislación comunitaria, del Estado y catalana en materia de residuos», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 11, 1989, pág. 303.

