

COMENTARIOS Y NOTAS

UN PASO MÁS EN LA REGULACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE RESIDUOS: LA LEY 10/1997, DE 22 DE AGOSTO, DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DE GALICIA

M. Teresa Vadri i Fortuny

Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

Sumario

- I. Introducción.
- II. Principios de actuación y régimen de la gestión de los residuos.
- III. En especial, la planificación de la gestión de los residuos.
- IV. El régimen de infracciones y sanciones.
- V. Conclusión.

I. Introducción*

Para evitar la degradación del entorno teniendo como objetivo fundamental la protección del medio ambiente —de acuerdo con el mandato constitucional del artículo 45 CE—, el legislador gallego establece con esta Ley el régimen jurídico general aplicable a la materia de «residuos sólidos urbanos» en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma. Ello es importante por sí solo —aparte del contenido substantivo de la Ley— si tenemos en cuenta que hasta ese momento esta Comunidad Autónoma, como la mayoría de las demás, no disponía de una regulación general en materia de residuos ni, en concreto, un materia de residuos urbanos.

La Ley 10/1997 se elabora de acuerdo con la competencia exclusiva que tiene esta Comunidad Autónoma para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente de acuerdo con el art. 27 de su Estatuto de Autonomía y con el art. 149.1.23 de la Constitución. Aparte de la competencia para legislar, la exposición de motivos hace una referencia genérica al marco normativo de la Unión Europea, que en este caso tiene una particular importancia si tenemos en cuenta que en el momento en que se aprueba la Ley 10/1997 la legislación estatal en esta materia no era muy reciente.¹ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que se está tramitando en el Congreso el proyecto de ley de residuos² que se convertirá, una vez aprobado, en el nuevo marco legislativo de ámbito estatal en esta materia. En el plano europeo,

* En la fase de corrección de las pruebas de imprenta se ha aprobado la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998). Por tanto, las referencias que se hacen en el texto al Proyecto de ley deben entenderse hechas a la nueva ley estatal. Debe tenerse en cuenta, además, que la disposición derogatoria de la Ley 10/1998 deroga expresamente la Ley 42/1975, sobre derechos y residuos urbanos, y la Ley 20/1986, de residuos tóxicos y peligrosos.

1. Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, modificada por Real decreto legislativo 1163/1986, de 13 de junio.

2. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, 5 de septiembre de 1997, núm. 77-1.

pues, no se puede dejar de referenciar la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, que modifica la Directiva 74/442/CEE, relativa a los residuos, como norma europea marco según la cual parece que debería girar toda la regulación de esta nueva ley autonómica, hasta que no haya sido adoptada por la normativa estatal.

Atendiendo a esta normativa más reciente —también al nuevo proyecto— se nos plantean de entrada dos cuestiones que afectan al objeto de la Ley 10/1997. Por una parte, porque el legislador gallego no ha optado, desaprovechando esta ocasión, por realizar una regulación de los residuos de carácter general —tanto los peligrosos como los urbanos. Por otra parte, ya que se inclina por una legislación más sectorial, más específica, llama también la atención el hecho de que hable de «residuos sólidos urbanos» cuando hoy en día se ha optado más bien por la terminología de «residuos urbanos o municipales», adoptando una perspectiva más general dentro de lo específico, pues es evidente que no todos los residuos urbanos son sólidos.³

Efectuadas estas precisiones, entramos a comentar los aspectos más relevantes del contenido de la Ley gallega 10/1997 y que nos servirán para comentar aspectos siempre interesantes y a menudo problemáticos que surgen en el análisis jurídico de la problemática medioambiental y, en concreto, en el análisis de la legislación en materia de residuos.

II. Principios de actuación y régimen de la gestión de los residuos

Después de establecer el objeto de la Ley, el art. 2 determina como objetivo general de la Ley el de regular los mecanismos de intervención necesarios para conseguir la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos de Galicia, así como la protección del medio ambiente. Establecido este marco general, a continuación se especifican unos objetivos más concretos, entre los cuales hay que destacar los de reducción de la producción de residuos, la valorización de los residuos y la información necesaria a los ciudadanos con respecto a los efectos de la gestión de los residuos para su salud y para la protección del medio ambiente, así como también la incentivación necesaria para que éstos colaboren en la reducción y valorización de los residuos.

El art. 3, como ocurre normalmente en las leyes que regulan los residuos, da una serie de definiciones con el fin de clarificar todos los conceptos que se utilizan en la regulación que se hace a partir de este precepto sobre esta materia y, por lo tanto, para dejar claro el ámbito objetivo de regulación. Aquí hay que reiterar el hecho de que la Ley haga tan sólo referencia, como residuos objeto de esta Ley, a

3. Así, por ejemplo, la Ley catalana 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, opta por la terminología de «residuos municipales», mientras que el proyecto de Ley de residuos que se está tramitando en las Cortes utiliza el término «residuos urbanos» (la Ley 10/1998 utiliza indistintamente los términos de «residuos urbanos o municipales»). No obstante, hecha esta apreciación, hay que tener presente que ésta no es la nota dominante en la mayoría de comunidades autónomas, ya que todavía en muchos casos se habla de «residuos sólidos urbanos», seguramente por influencia de la terminología utilizada en la legislación estatal vigente hasta ahora en la materia (Ley 42/1975). Este es el caso, por ejemplo, del Decreto de La Rioja 46/1994, de 28 de julio, que establece el régimen de gestión de los residuos sólidos urbanos, o de la Ley andaluza 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, y del Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, que la desarrolla. En las dos normas se utiliza la terminología de «residuos sólidos urbanos», distinguiéndolos de los «residuos tóxicos y peligrosos».

los «residuos sólidos urbanos», que se refuerza en el art. 4 cuando, al establecer el ámbito de aplicación de la Ley, se refiere expresamente a «los desechos y residuos sólidos» que se produzcan como consecuencia del conjunto de actividades que allí se detallan.

El capítulo II se inicia estableciendo los principios generales que deberán conducir la actuación de las administraciones públicas en esta materia. Destacan los principios de colaboración y de coordinación entre las distintas administraciones implicadas (del Estado, autonómica y local). Se establecen a continuación (art. 6 a 8) las pautas a seguir en el desarrollo de las actividades de reducción, de valorización y de eliminación. En el caso de las actividades de reducción es especialmente importante el anuncio que se hace del fomento de determinadas prácticas empresariales que tiendan precisamente a la reducción de estos residuos, así como a las obligaciones que, según el texto del precepto, deberán imponerse en las normas de desarrollo de la Ley a todas aquellas personas responsables de situar en el mercado aquellos productos que, con su uso, sean susceptibles de convertirse en «residuos sólidos urbanos» (comercializadores, productores, importadores, agentes o intermediarios, etc.). En cuanto a la valorización, se establecen tres opciones de tratamiento de residuos (recogida selectiva, separación de componentes, preparación de la fracción) con respecto a los cuales se anuncia asimismo que se promoverán de forma jerárquica. También dentro de este capítulo dedicado a las actividades que sobre los residuos urbanos debe llevar a cabo la Administración encontramos, en el art. 9, una importante previsión que está claramente relacionada con uno de los principios generales de acción pública que anunciábamos anteriormente. Así, se puede deducir del precepto un mandato que se dirige a la Administración de llevar a cabo las actividades de formación y de concienciación necesarias con respecto a este tema. Decimos que esta previsión explícita es importante porque ya es sabido que en el ámbito de la regulación de aspectos dirigidos a la preservación del medio es fundamental —aunque no es el único elemento a tener en cuenta— que esta regulación adquiera la aceptación necesaria para que sea realmente eficaz el cumplimiento de su contenido.⁴ Por lo tanto, es necesario el máximo y el mejor conocimiento por parte de todas las partes implicadas, concretamente por parte de los ciudadanos, pero también por parte de los agentes económicos; tanto unos como otros deben ser evidentes protagonistas, tienen un papel específico en la consecución de algunos de los objetivos en la gestión de los residuos urbanos.

En el régimen jurídico de la gestión de los residuos sólidos urbanos destacamos, por las importantes consecuencias jurídicas que tiene, el art. 10, cuando especifica quién es el titular responsable. Esta titularidad corresponde al productor, al poseedor o al gestor de los residuos. Podríamos decir que, en primer lugar, la titularidad corresponde a los dos primeros, pero, en el caso de aceptación por parte de un gestor de los «residuos sólidos urbanos» o de una fracción de los mismos, la titularidad pasa a éste. Las administraciones públicas no quedan al margen de esta calificación, pues en el caso de que intervengan en la producción o gestión de los

4. Sobre el tema de la aceptación de este tipo de normas, es interesante el trabajo de Hoffmann-Riem, W.: «La reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental», DA, núm. 234, abril-junio 1993, sobre todo a partir de la pág. 38 y ss.

residuos la Ley las considera asimismo como titulares responsables. La primera consecuencia jurídica que se desprende del hecho de ser titular responsable es la de tener que cumplir un conjunto de obligaciones que se establecen en el art. 11 para los productores y en los art. 12 y 13 para los gestores. Cabe esperar que la obligación, muy genérica, que se establece para los gestores en el apartado *a* del art. 13.2 de tener que obtener las licencias y las autorizaciones preceptivas para el ejercicio de esta actividad de gestión sea regulada con más detalle y precisión por la futura normativa que desarrolle la Ley 10/1997. De todos modos, lo que sí es evidente es que nos hallamos ante una técnica clásica de control cual es la autorización administrativa. Que sea clásica como técnica administrativa de intervención no quiere decir que sea simple por lo que respecta a su régimen y contenido, precisamente por la actividad que es objeto de control. En este sentido cabe destacar la obligación que se impone al gestor de depositar una fianza y de suscribir una póliza de seguro que puedan servir, en su caso, para responder de los daños y perjuicios causados, y también para regenerar los posibles espacios degradados o recursos alterados (art. 13.2.c).

Una técnica de intervención administrativa, ya conocida en la legislación en materia de residuos, aunque no generalizada,⁵ y que supone también el ejercicio de un control, en este caso de quién realiza la actividad de gestión de residuos y con qué características, es la del Registro general de gestores de residuos sólidos urbanos, previsto en el art. 14 y al que tienen la obligación de inscribirse todos los gestores de este tipo de residuos (art. 13.2.b).

III. En especial, la planificación de la gestión de los residuos

Un mecanismo de intervención pública también clásico para ordenar y racionalizar las actuaciones a realizar en la gestión de los residuos sólidos urbanos se regula en el capítulo IV de la Ley 10/1997, dedicado al Plan de gestión residuos sólidos urbanos de Galicia. Al Plan, que ya se prevé en la exposición motivos de la Ley como instrumento necesario para hacer realidad los objetivos previstos en la misma, el legislador gallego le dedica una gran parte de sus preceptos. Concretamente, podemos adelantar que se dedican a la regulación del Plan, o de aspectos vinculados directamente con él, desde el art. 17 al art. 35 de la Ley 10/1997. A él, pues, dedicaremos a partir de ahora, y casi para concluir, el análisis de las cuestiones que nos parecen más relevantes.

En la línea de lo que acabamos de señalar, creo que hay que poner de relieve el hecho de que en esta Ley se dediquen tantos preceptos (casi la mitad de la norma) al Plan de gestión. Y este hecho es destacable, aparte de su amplio contenido (función, ámbito, contenido, procedimiento, etc.), pues en el análisis de la normativa vigente sobre residuos a menudo las previsiones al respecto acostumbra a ser breves⁶ y también en algunos casos más bien demasiado vagas y gené-

5. Así, el art. 19 de la Ley catalana 6/1993, reguladora de los residuos, crea un Registro general de gestores de residuos. El art. 53 de la Ley andaluza 7/1994, de protección ambiental, en cambio, sólo prevé el Registro relativo a los productores y gestores de residuos tóxicos y peligrosos.

6. Una excepción, también como en el caso de esta Ley gallega, la constituye en buena medida el Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 7/1994, de protección

ricas.⁷ No obstante, hay que decir que en algunos casos quizás esta falta de concreción se puede explicar en cierta forma si se tiene en cuenta que el objeto de algunas de las leyes en esta materia establecen, como ya hemos señalado, una regulación no sectorial sino de todos los residuos en general que hace que sea difícil concretar más.

Es importante destacar que el art. 17 de la Ley deja bien claro que en las actuaciones que se lleven a cabo en la gestión de residuos el Plan tiene como funciones esenciales las de dirección y coordinación. En cuanto a la vinculación y a las consecuencias jurídicas del Plan, es relevante también que, a continuación, la Ley establece de forma explícita el carácter obligatorio del Plan de residuos sólidos urbanos. Me parece importante destacar varias cuestiones al respecto.⁸ En primer lugar, que el precepto aclara el alcance de este carácter vinculante de forma que se puede deducir de la Ley que la obligatoriedad del Plan afecta tanto a las administraciones públicas con competencias en este ámbito —sobre todo comunidad autónoma y Administración local— como a los agentes privados que desde cualquier punto de vista se pueden ver implicados en alguno de los aspectos que se contemplarán como contenido y previsiones del Plan en este documento de planificación. Ello es importante, a mi entender, dado que a menudo éste es un aspecto —el de a quién y en qué medida vinculan este tipo de planes— que plantea no pocos problemas.

Otro aspecto a señalar en este sentido es que en varias ocasiones a lo largo de la Ley se hace patente este carácter vinculante del contenido, de las previsiones del Plan. Este es el caso del art. 15, cuando establece la supeditación de la construcción de las instalaciones de gestión de residuos a las previsiones del Plan. Supuesto que es de interés, además, como ejemplo de la clara interrelación entre medio ambiente y urbanismo.⁹ Siguiendo con la vinculatoriedad del Plan y sin dejar la conexión medio ambiente y urbanismo, el art. 24, apartados 2, 3 y 4, hace referencia a la necesidad de adecuar la planificación urbanística al contenido del Plan de gestión de residuos sólidos urbanos; en concreto, los municipios que se vean afectados por obras o instalaciones previstas en el Plan deberán adaptar a las mismas sus instrumentos de plani-

ambiental, cuando dedica los art. 13 a 20 a regular varios aspectos de los planes sobre residuos sólidos urbanos; lo mismo hace en los art. 30 a 34 con respecto a la planificación en materia de residuos tóxicos y peligrosos.

7. Un claro ejemplo de lo que se acaba de decir lo hallamos en el ámbito de la legislación estatal en el art. 11 del Real decreto legislativo 1163/1986, de 11 de junio, que modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos; en el art. 11 de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, de residuos tóxicos y peligrosos; y también, de momento, en el art. 5 del proyecto de Ley en materia de residuos que está en tramitación.

En el ámbito autonómico, un caso claro de vaguedad e inconcreción es la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, tanto en el art. 6, dedicado al Programa general, como en el art. 13, en el cual se hace referencia a los programas de actuación.

8. En lo que respecta al contenido, a los efectos y a la vinculación de los planes, así como a su naturaleza, *vid.*, entre otros, Embid Irujo, A.: *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991, en especial pág. 149 y ss.; también desde otro planteamiento, no menos útil, *vid.* Jegouzo, Y.: «Les plans de protection et de gestion de l'environnement», AJDA, núm. 9, septiembre 1994, pág. 607 y ss.

9. Las varias cuestiones que se suscitan en esta interrelación son tratadas, entre otros, por López Ramón, F.: «Planificación territorial», RAP, núm. 14, septiembre-diciembre 1987, pág. 127 y ss.; y también por Escribano Collado, P.: «La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, coord. S. Martíñ-Retortillo, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pág. 3705 y ss.

ficación; si no lo hicieren, se prevé la subrogación de la Consejería competente en las competencias municipales. También una manifestación de las consecuencias jurídicas directas del Plan se ve reflejada en el art. 23.1 cuando otorga, a efectos de expropiación, un importante efecto a la aprobación del Plan, en la medida en que ésta tiene el valor de declaración de utilidad pública e interés social. Pero el precepto no queda ahí sino que, además, abre la puerta al hecho de que, para llevar a cabo las actuaciones del Plan, se actúe en ejercicio de la potestad expropiatoria a través del procedimiento de urgencia, pues la aprobación del Plan lleva implícita, además, la urgencia de la expropiación. Esta previsión del legislador puede provocar posiciones enfrentadas. No obstante, a pesar de que puede ser criticable la opción de utilizar el Plan como mecanismo legitimador del ejercicio de esta potestad expropiatoria, parece, en principio, que ésta es la única forma, o al menos una vía operativa, para poder llevar a cabo los objetivos fijados en los planes de forma adecuada.

Un nuevo ejemplo del grado de vinculación del Plan con respecto a actuaciones a partir de su aprobación hace referencia a la determinación del ámbito territorial de los consorcios que, según el art. 28, se podrán crear para realizar las funciones relativas a la gestión de los residuos que corresponden al municipio según la Ley 10/1997. En el tema de la degradación de espacios, el art. 34.2 establece que «todo depósito o vertedero de residuos sólidos urbanos [...] que no haya sido debidamente autorizado, de acuerdo con las normas vigentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, podrá ser declarado clandestino e inmediatamente clausurado, impidiéndose su utilización y pudiéndose obligar al responsable a la eliminación de lo depositado, todo ello sin perjuicio de las sanciones previstas en la misma»; pues bien, esta posible e importante obligación a la que se puede someter al responsable de la degradación se hace depender precisamente del cumplimiento de las previsiones del Plan con respecto a las instalaciones en las que se hará precisamente posible esta eliminación.

El art. 19 de la Ley se refiere al que debe ser el contenido del Plan. En el primer apartado, el precepto, al determinar este contenido, coincide básicamente con las previsiones que hace al respecto la Directiva 91/156/CEE, relativa a los residuos. Aparte de hacer referencia a las prescripciones relativas a los residuos de carácter más técnico, destaca, en cuanto a la vinculación del Plan por las consecuencias que supone, la necesidad de determinar en el Plan los lugares y las instalaciones más adecuadas, las personas físicas y jurídicas a las que se faculta para gestionar el Plan, así como los costes de las distintas operaciones de tratamiento de los residuos. En el apartado segundo añade más contenidos que necesariamente debe contener el Plan; entre ellos destacamos: el análisis y el diagnóstico de la situación; la determinación y la localización de los proyectos y las actuaciones a realizar, su coste y las prioridades para su ejecución; así como los criterios de revisión del Plan.

En cuanto a la financiación de las actuaciones del Plan, la Ley hace una previsión expresa en el apartado 3 del art. 19 al establecer que ésta se fijará en un programa de actuación anexo, que se podrá revisar independientemente del Plan y que, además, se aprobará directamente por el Consejo de la Junta de Galicia, a propuesta del consejero competente, de forma que no queda sometida al procedimiento de elaboración y aprobación que se prevé para el resto del Plan en el art. 20 (art. 20.7). En éste se determinarán los costes económicos y financieros de la gestión de los residuos, así como de la ejecución del Plan. En cuanto a la procedencia de la fi-

nanciación, en este programa se establecerá la aportación que provendrá de la Junta de Galicia, así como las ayudas y subvenciones que provendrán de otras instituciones. Teniendo en cuenta el contenido de este programa, adquiere relevancia el hecho de que se apruebe directamente por el Consejo de la Junta, sin quedar sometido al procedimiento general de elaboración del Plan de residuos sólidos urbanos, ya que finalmente la garantía del cumplimiento efectivo de los objetivos y actuaciones contemplados en el Plan se halla, precisamente, en una adecuada previsión de los costes y de cómo éstos se financiarán.

Para llevar a cabo los principios de reducción, valorización, formación medioambiental, concienciación ecológica y regeneración de espacios degradados, el propio Plan deberá contener un conjunto de programas de actuación. Hay que señalar el hecho de que estos programas que se convierten en documentos de ejecución de ciertos aspectos concretos del Plan de residuos sólidos urbanos se integren en el mismo Plan y no sean previstos, como ocurre en otros casos, como documentos separados que deban ser elaborados con posterioridad. La Ley otorga una relevancia especial al Programa de actuación relativo a la regeneración de espacios degradados que tiene como primer objetivo el de completar la protección del medio ambiente que se quiere conseguir con el Plan de residuos, pues de los programas de actuación a los que hace referencia el art. 19.4, éste es el único del cual se establece alguna regulación; del resto, el precepto sólo habla del establecimiento de estos programas en el Plan. Así, la Ley dedica un capítulo específico a su regulación (art. 33 a 35) y establece el objeto y las actuaciones que deberán llevarse a cabo para acometer esta regeneración, así como la creación de un Fondo de Restauración de Espacios Degradados que, integrado por aportaciones de distinto origen (Comunidad Autónoma, Administración del Estado, Unión Europea o particulares) será destinado a la financiación de «las operaciones necesarias para regenerar el terreno afectado por vertidos incontrolados o por depósito inadecuado de los residuos sólidos urbanos [...]» (art. 35.2).

El art. 20 de la Ley 10/1997, dedicado íntegramente al procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de residuos sólidos urbanos de Galicia, se inicia, a mi entender, de forma acertada. Si, como se hace patente, el Plan de residuos se convierte en un instrumento clave para el desarrollo de la actuación administrativa en la gestión de residuos sólidos urbanos, era preciso que el legislador concretara, a diferencia de lo que acostumbra a pasar en la legislación de residuos,¹⁰ el plazo dentro del cual deberá haberse redactado el Plan. El plazo máximo que fija la Ley —no demasiado generoso si tenemos en cuenta la complejidad de elaborar un documento con las características y la trascendencia que debe tener el Plan y el procedimiento que debe seguirse hasta llegar a su aprobación— es de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley (art. 20.1). No obstante, la Ley prevé un período transitorio y establece que mientras no se realice la aprobación definitiva del Plan de gestión de residuos sólidos urbanos, a efectos de aplicación de la Ley 10/1997, el proyecto aprobado por el Consejo de la Junta el día 16 de enero de 1992 tiene la consideración de Plan de gestión (disposición transitoria segunda).

10. Por ejemplo, en el caso de la legislación catalana (Ley 6/1993), sólo se prevé (art. 13) el plazo de elaboración —4 años— con respecto a los programas de actuación que complementan al Programa general, pero nada se dice sobre este último.

En las fases del procedimiento para llegar finalmente a la aprobación del Plan destacan, una vez redactado el Plan (parece que por la Consejería con competencias en la materia de los residuos), el trámite de audiencia al Consejo Asesor del Medio Ambiente, a las corporaciones locales y a la Federación Gallega de Municipios y Provincias, así como el trámite de información pública que se abre en el plazo de un mes. Finalmente, y antes de la aprobación definitiva del Plan, se somete al trámite que la Ley denomina de «exposición pública», en el cual, en el plazo de veinte días, también se podrán formular las alegaciones que se consideren oportunas. En este punto hay que hacer referencia expresa a la importancia que tienen estos trámites para favorecer la necesaria participación en la elaboración de este tipo de instrumentos de actuación que son los planes administrativos, sobre todo cuando éstos se sitúan en el ámbito de la protección del medio ambiente. Y ello es importante por la necesidad, que ya señalábamos antes, de que estos documentos, una vez aprobados, sean aceptados por todos los ciudadanos para que realmente se puedan llevar a cabo todos los objetivos que con ellos se persiguen.¹¹ En este sentido, hay que tener en cuenta el principio de responsabilidad compartida que se predica en el ámbito de la protección medioambiental.

Una vez agotadas estas fases, el Plan será aprobado definitivamente por el Consejo de la Junta de Galicia. Esta aprobación por el Gobierno hace que podamos afirmar, en principio, la naturaleza reglamentaria del Plan de residuos sólidos urbanos de Galicia.

Aprobado el Plan, es fundamental su publicidad; en este sentido, el art. 20.5 prevé de forma explícita, aunque no demasiado aclaratoria, que la Consejería lo hará público y lo difundirá para garantizar su conocimiento.¹²

Tal como corresponde a las necesidades de flexibilidad y adaptación de este tipo de documentos, y más cuando ordenan un ámbito tan complejo y sometido a tantos cambios como es la protección del entorno, por medio, en concreto, de la adecuada gestión de residuos, el art. 21 regula los términos en que se llevará a cabo la revisión del Plan de residuos de Galicia. En lo que respecta a la iniciativa para revisar o modificar el Plan, se atribuye a la Consejería competente según los criterios de revisión que, tal como ya se ha dicho, deben ser determinados en el Plan, y asimismo, y ello es importante, a la «mayoría de los municipios» —por lo tanto, debe darse la circunstancia de que sean la mayoría de los municipios los que quieran revisar el Plan— integrados en el Plan siempre que se cumpla la condición de producirse alguna alteración sustancial de alguno de los elementos o circunstancias que se tomaron en cuenta para la redacción del Plan. La competencia para acordar la revisión del Plan la tiene el consejero competente en materia de residuos y el procedimiento a seguir será el señalado en el art. 20 para la redacción del Plan.

El art. 24 determina qué agentes pueden llevar a cabo las operaciones de ges-

11. *Vid.* Hoffmann-Riem, W.: *op. cit.*, pág. 38 y ss. En concreto, en relación con la necesidad de buscar «consenso» en la elaboración de estos documentos planificadores, *vid.* Jegouzo, Y., *op. cit.*, pág. 607 y ss.

12. Mucho más concreto y claro es, en cambio, el art. 17 del Decreto 183/1995, de 21 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley andaluza 7/1994, de protección ambiental, cuando establece que «el Decreto de aprobación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos y el texto completo de éste se publicarán en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*».

tión de los residuos que se recogen en el Plan: Junta de Galicia, municipios o mancomunidades, consorcio —entre municipios o entre la Junta de Galicia y las administraciones locales afectadas—, la empresa pública SOGAMA —Sociedad Gallega del Medio Ambiente, Sociedad Anónima— y, además, cualquier forma de prestación de servicios prevista en la legislación vigente.

A partir de estas previsiones, la Ley 10/1997 dedica su capítulo V a determinar el papel de los distintos entes públicos en la gestión de los residuos. Los municipios adquieren un papel fundamental, ya que les corresponde la recogida, el transporte y la valorización de los residuos, servicios todos ellos que se pueden llevar a cabo mediante cualquiera de las formas de prestación, directas o indirectas, que contempla el ordenamiento. Como técnica de racionalización de la actuación municipal en este ámbito aparece de nuevo la fórmula de la planificación administrativa, en este caso con un alcance municipal, cuando el apartado 2 de este art. 26 obliga a cada municipio a elaborar un Plan municipal de recogida de residuos sólidos urbanos, cuyo contenido está explícitamente condicionado al contenido del Plan de residuos sólidos urbanos autonómico. Hay que hacer hincapié, de nuevo, en el instrumento planificador; en este caso, sobre todo, porque si nos atenemos al contenido que de acuerdo con los artículos 2 y 3 debe tener el Plan municipal, se hace patente cómo este Plan es el instrumento que —en el marco, más amplio, de las previsiones del Plan de residuos autonómico— debe definir el alcance del contenido del servicio obligatorio que tiene atribuido el municipio por esta Ley de conformidad con los art. 25 y 26 de la Ley de bases del régimen local. Como consecuencia, derivada inmediatamente de este hecho, el Plan municipal supone a la vez una concreción del contenido de los derechos de los ciudadanos en relación con la posible exigencia por parte de éstos de la correcta prestación de este servicio público relativo a la gestión de los residuos.¹³

Sin movernos del ámbito local, la Ley confiere a las diputaciones provinciales un papel fundamentalmente de apoyo a los municipios, tanto en la adecuada prestación de los servicios de recogida y transporte de los residuos como asimismo en la financiación de estos servicios. El art. 28 prevé la posibilidad de crear, a instancia de los respectivos municipios o de la consejería competente, un consorcio para la realización de las funciones de gestión de residuos que se atribuyen a los municipios.

Una vez se han cumplido las fases de recogida y transporte de los residuos y éstos ya están en las estaciones de transferencia o plantas de tratamiento, la propiedad de los mismos pasa a la empresa pública SOGAMA —creada por Decreto de 11 de abril de 1992—, a la que antes nos hemos referido, la cual continuará con el proceso de gestión de los residuos (art. 29).

Por fin, el papel de la Comunidad Autónoma es fundamentalmente el de coordinar las acciones necesarias para conseguir los objetivos que marca la Ley, co-

13. En cuanto a las posibilidades de los vecinos de hacer efectivo el derecho de exigir la prestación y el establecimiento de los servicios públicos obligatorios que les atribuye el art. 18 LBRL, *vid.* un planteamiento posible del tema en el estudio, ya clásico, de Quintana López, T.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Civitas, Madrid, 1987; y, asimismo, del mismo autor: «Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales», REDA, núm. 65, enero-marzo 1990, pág. 113 y ss.

laborar cuando sea necesario con las administraciones locales, desarrollar adecuadamente los instrumentos previstos en el Plan, así como incentivar aquellas actuaciones tendentes a minimizar la producción de residuos, a una adecuada valorización de los mismos y a un depósito controlado. Finalmente, es asimismo una tarea importante encomendada a la Comunidad Autónoma la de concienciar a la población sobre la trascendencia del Plan.

En cuanto al régimen económico relativo al Plan de gestión de residuos sólidos urbanos, el art. 31 prevé el sistema de tasas que deberán hacerse efectivas, por la prestación de los servicios de gestión de los residuos que se recogen en el Plan, por parte de los productores o poseedores de residuos cuando estén obligados a entregarlos a un gestor.

IV. El régimen de infracciones y sanciones

Finalmente, por lo que respecta al capítulo relativo al régimen de infracciones y sanciones, comentamos dos aspectos que nos han parecido relevantes. En primer lugar, el hecho de que el único tipo de sanciones que se contempla en la Ley es el de la multa pecuniaria, y no otros, como la suspensión temporal o definitiva de la actividad, la suspensión temporal de la licencia o la revocación de la misma, la clausura temporal o definitiva del local o la industria, o el precintaje temporal o definitivo de aparatos o vehículos. En segundo lugar, en lo referente a la cuantía de las sanciones, sorprende el hecho de que la cuantía más alta en las infracciones más graves sea tan sólo de 50 millones cuando, en otros casos, la sanción más alta puede llegar a los 200 millones de pesetas (por ejemplo, art. 74 de la Ley catalana 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos).

V. Conclusión

La primera consideración que se puede hacer, después de este breve análisis de la ley gallega, es que aunque no se observan en esta nueva regulación en materia de residuos grandes novedades en cuanto a nuevos mecanismos de actuación o en cuanto a la distribución de competencias en este ámbito, merece una valoración positiva el mero hecho de que se haya elaborado una ley autonómica sobre la materia teniendo en cuenta que todavía son muchas las comunidades autónomas que no tienen una normativa propia en materia de residuos.

No obstante, nos parece que es destacable que en esta Ley se otorgue un papel fundamental a la planificación como técnica de actuación pública para una adecuada gestión de los residuos. La Ley gallega 10/1997, con la amplia regulación del Plan de gestión de los residuos sólidos urbanos que establece, se aparta, en buena medida, en este punto, no sólo de la legislación estatal sino también de buena parte de las normas autonómicas que hasta hoy tratan esta materia.

Ésta es, pues, una innovación de la Ley en la que es preciso hacer hincapié por la trascendencia que tiene este instrumento planificador en el desarrollo de una correcta gestión de los residuos. La importancia, como hemos visto, viene dada por su contenido, pero asimismo por la forma en que se llevará a cabo su ejecución y por los agentes públicos y privados que deberán intervenir en ella.