

ESTUDI COMPARATIU ENTRE LA LEGISLACIÓ COMUNITÀRIA, DE L'ESTAT I CATALANA EN MATÈRIA DE RESIDUS

Francesc Pau i Vall

Lletrat del Parlament de Catalunya i
professor de Dret constitucional de la Universitat de Barcelona

Introducció

Aquestes pàgines són el guió d'una conferència* adreçada a un públic provinent en general del món directiu i tècnic d'empreses de residus industrials i, per tant, no especialitzat en temes jurídics, per la qual cosa el treball té, en alguns aspectes, un caràcter volgutament elemental. Malgrat això, pot ser d'utilitat la relació detallada que es fa de la legislació positiva més important en matèria de residus, tant en l'àmbit de l'Estat com en l'àmbit de Catalunya. Així mateix, s'efectua un breu comentari de cadascuna de les normes jurídiques positives. D'altra banda el treball conté també la relació de les directrius comunitàries relatives en aquesta matèria i un comentari sobre les dues més importants, que són les que informen els trets essencials tant de la legislació estatal com catalana.

Objecte de la intervenció

L'objecte d'aquesta breu intervenció és l'estudi comparatiu entre la legislació comunitària, la legislació de l'Estat i la legislació catalana en matèria de residus industrials. Es tracta de buscar els trets essencials de les tres legislacions per veure en què són coincidents i en què es diferencien.

Legislació comunitària

La legislació comunitària en aquest àmbit està constituïda fonamentalment per una sèrie de directrius i de decisions. Les directrius són unes normes jurídiques que imposen una obligació de resultat. Els Estats membres han de dictar la legislació corresponent per tal d'assolir els resultats que preveuen les directrius en un termini determinat. Les decisions, en la terminologia dels tractats CEE i CEEA, són actes jurídics vinculants en tots els seus elements i estan destinades a un o més estats membres o a una o més persones físiques o jurídiques.

Abans de parlar pròpiament de les directrius i de les decisions cal deixar constància d'un fet important: l'aprovació de l'Acta Única Europea, que ha suposat la

*Pronunciada a Tarragona el 27 de setembre de 1988 dins del Seminari sobre Residus Industrials, organitzat per la Universitat Tècnica d'Estiu de Catalunya.

legitimació de les Comunitats, al més alt rang normatiu, el dels tractats, per a intervenir en matèria de medi ambient. L'aprovació de l'Acta Única Europea ha suposat afegir al Tractat CEE els articles 130 R, 130 S i 130 T. Abans de la seva aprovació les actuacions de la CEE en matèria de medi ambient no tenien un suport normatiu a nivell dels tractats constitutius. Per exemple, la més important de les directrius comunitàries en matèria de residus, de la que després parlarem, que és de l'any 1975, va ésser dictada amb el pretext legal d'apropar les legislacions entre els estats membres i no perquè la Comunitat Europea tingués competències en matèria de medi ambient.

La legislació comunitària es compon, com hem dit, d'una sèrie de directrius i de decisions. Hi ha directrius que tenen un abast ampli atès que contempnen amb caràcter general el tractament dels residus o el tractament dels residus tòxics i perillosos, mentre que d'altres tenen un objecte molt més concret ja que contempnen específicament els residus de determinats productes.

La directriu 75/442/CEE és aplicable a tots els residus. Es tracta d'una directriu-marc que estableix els grans trets en matèria de gestió de residus. Aquesta directriu defineix el concepte de residu i el que s'ha d'entendre per gestió de residus (art. 1). D'altra banda delimita el seu àmbit d'aplicació i n'exclou determinats tipus de residus (art. 2). Ordena aquesta directriu als estats que han de promoure la prevenció, el reciclatge i la transformació dels residus i estableix el principi de la seva reutilització (art. 3). La gestió s'ha de fer sense posar en perill la salut de l'home i sense perjudicar el medi (art. 4). Ordena també als estats que designin una autoritat encarregada de la planificació, ordenació, autorització i supervisió de les operacions de gestió dels residus (art. 5). Estableix que els posseïdors de residus els han d'eliminar per si sols o mitjançant un tercer degudament autoritzat (art. 7). Els gestors de residus necessiten autorització administrativa prèvia i s'han de sotmetre a controls periòdics per part de l'autoritat competent (art. 8, 9 i 10). Així mateix la directriu fixa el principi comunitari que «qui contamina, paga», establint que és responsable el posseïdor i/o el productor del residu.

La segona de les directrius a remarcar és la 78/319/CEE sobre residus tòxics i perillosos. Aquesta directriu recull els mateixos principis que conté la directriu que acabem de detallar i preveu addicionalment la separació i la identificació dels residus tòxics i perillosos de la resta (art. 7); l'exigència d'autorització específica per a instal·lacions o establiments per emmagatzemar, tractar o dipositar aquesta mena de residus (art. 9); ordena l'establiment de programes per a la seva gestió (art. 12); i, en general, una més gran supervisió de l'administració en la gestió dels residus tòxics i perillosos establint, per exemple, que tota instal·lació o establiment que produeixi, emmagatzemi o elimini aquesta mena de residus ha d'estar sotmesa al control i a la vigilància de l'autoritat competent (art. 15).

A més a més d'aquestes dues directrius de caràcter general hi ha també una sèrie de directrius que tracten específicament de la gestió de determinats residus, com la directriu 75/439/CEE sobre olis usats, la directriu 76/403/CEE sobre els policlorobifenils i policloroterfenils i, entre d'altres, la directriu 78/1976/CEE sobre els residus de diòxid de titani.

Regulació constitucional i estatutària de la distribució de competències en matèria de medi

Com és sabut, el model d'estat que implanta la Constitució de 1978 és el que la doctrina denomina estat regional o autonòmic. A l'Estat, correspon d'exercir competències sobre unes matèries (art. 149 CE), mentre que les Comunitats Autònomes poden exercir competències sobre altres matèries (art. 148 CE). Hi ha, no obstant el que s'acaba de dir, moltes matèries en què poden exercir competències tant l'Estat com les Comunitats Autònomes.

Pel que fa a la matèria «medi», la Constitució en parla a l'article 149.1.23 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya a l'article 10.1.6:

Article 149 de la Constitució espanyola:

«1. L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents:

[...]

»23. Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció...»

Article 10 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

«1. En el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents:

[...]

»6. Protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per establir normes addicionals de protecció.»

D'aquests articles es despren que l'Estat té la competència per a dictar-ne la legislació bàsica mentre que correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i reglamentari, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i també l'execució.

Legislació en l'àmbit de l'Estat

La legislació de l'Estat es compon substancialment de les següents normes jurídiques:

Article 45 de la Constitució espanyola:

[...]

»2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.

»3. La Llei fixarà sancions penals o, si s'escau, administratives per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat.»

Aquest article ens indica que tots els poders públics han de vetllar per la defensa i restauració del medi i estableix, a més a més de les sancions penals o, si s'escau, administratives l'obligació de qui malmeti el medi, de reparar el dany causat.

La Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre recollida i tractament de residus sòlids urbans és la primera de l'Estat que contempla de manera global tots els residus i també, encara que tangencialment, els residus industrials (art. 2.f), dins del seu àmbit d'aplicació. Es tracta d'una llei que obliga els ajuntaments a fer-se càrrec del residu, per la qual cosa els trasllada la responsabilitat, quedant-ne exempt el productor o posseïdor privat dels residus (art. 2.2). La Llei preveu que si es tracta de residus industrials l'ajuntament pot obligar el productor o posseïdor a construir un abocador propi (art. 4.3). Es tracta d'una llei que pretén evitar la degradació del medi fent-ne en bona part, responsables els ajuntaments ja que s'han de fer càrrec dels residus.

L'entrada d'Espanya en les Comunitats Europees ha fet necessària l'adequació de la legislació estatal a la normativa comunitària. La tècnica emprada ha estat la del Decret Legislatiu, segons la qual les Corts Generals aproven una llei de bases que faculta el Govern per dictar un decret legislatiu, que té el mateix rang normatiu que la llei. El Decret Legislatiu s'ha de moure dins de les bases o el marc que estableix la Llei de delegació. En aquest sentit les Corts Generals varen aprovar la Llei 47/1985, de 27 de desembre, de bases de delegació al Govern per a l'aplicació del dret de les Comunitats Europees. Amb aquest suport legislatiu el Govern de l'Estat va aprovar el Reial Decret Legislatiu 1163/1986, de 13 de juny, d'adequació de la Llei 42/1975, de residus, a la normativa comunitària, que es limita a redefinir alguns conceptes com el de residu, el de gestió, el de tractament, etc. i a establir que l'Administració central ha d'elaborar un pla nacional de gestió de residus, del qual encara no s'ha fet ni el projecte. Res es diu de l'autoritat encarregada de la planificació, organització, autorització i supervisió de les operacions de gestió de residus que preveu l'article 5 de la directriu 75/442/CEE. La Llei vigent també sembla desviar la responsabilitat del productor o posseïdor del residu cap a l'Ajuntament, ja que aquest segueix essent qui se n'ha de fer càrrec. Ni la Llei 42/1975, ni el Decret Legislatiu que la modifica no han tingut fins ara desplegament reglamentari.

La regulació dels residus tòxics i perillosos és feta per la Llei 20/1986, de 14 de maig, bàsica de residus tòxics i perillosos. La Llei recull els principis de la directriu comunitària 78/319/CEE sobre aquests residus, que abans s'han detallat, i ha estat molt recentment desplegada pel seu Reglament, el Reial Decret 833/1988, de 20 de juliol. Ni la Llei, ni el Reglament creen l'autoritat encarregada de la planificació, organització, autorització i supervisió de la gestió d'aquesta mena de residus que exigeix l'article 6 de l'esmentada directriu, atès que només correspon a l'Estat la legislació bàsica en matèria de medi ambient ja que la legislació de desenvolupament i l'execució poden correspondre a les Comunitats Autònomes, sempre que aquesta matèria hagi estat assumida en el respectiu Estatut d'Autonomia. Cal remarcar que tant la Llei com alguns preceptes del Reglament tenen el caràcter de bàsics, per la qual cosa, la legislació de les Comunitats autònomes s'haurà d'adaptar, si s'escau, a aquesta normativa bàsica, sense poder-la contradir.

Legislació a l'àmbit de Catalunya

Per la seva banda la legislació catalana té una llei específica destinada a la gestió dels residus industrials: la Llei 6/1983, de 7 d'abril, sobre residus industrials. A diferència de la legislació estatal i comunitària, que tenen normes jurídiques per als

residus en general i per als residus tòxics i perillosos, el legislador català ha preferit tractar en una sola llei tot el que fa referència als residus industrials, siguin o no tòxics o perillosos.

El fet que l'Estat espanyol estigui constituït per diverses Comunitats Autònomes implica, com és sabut, que hi hagi diversos centres amb potestat legislativa. Per tant, l'entrada de l'Estat espanyol a la Comunitat Econòmica Europea ha fet necessària l'adaptació no només de la normativa de l'Estat sinó també de la normativa de les diverses Comunitats Autònomes, entre elles Catalunya, a la de la Comunitat Europea. En aquest sentit, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de bases de delegació en el Govern per a l'adequació de les lleis de Catalunya al dret de les Comunitats Europees, de 4 de març de 1986, la qual va facultar el Govern de Catalunya, el Consell Executiu de la Generalitat, perquè dictés diversos decrets legislatius. Pel que fa al tema que ens ocupa es va dictar el Decret Legislatiu 2/1986, de 4 d'agost, d'adequació de la Llei 6/1983 a la Normativa Comunitària. Posteriorment el propi Parlament va aprovar la Llei 15/1987, de 9 de juliol, que modifica els apartats 1 i 2 de l'article 12 de l'esmentada Llei 6/1983.

Cal remarcar que la disposició addicional del Decret Legislatiu darrerament esmentat ha estat impugnada pel Govern de l'Estat davant el Tribunal Constitucional. La representació de l'Estat basa el motiu de la impugnació, essencialment, per entendre que la Generalitat envaeix les competències exclusives que té l'Estat en matèria de relacions internacionals. L'aplicació d'aquesta disposició addicional està suspesa fins que el Tribunal Constitucional ho disposi altrament.

Entenem que la legislació catalana s'adequa tant a la normativa comunitària (les dues directrius esmentades), com a les bases de la legislació estatal. La legislació catalana té dues finalitats: protegir el medi i aprofitar els recursos. La Llei catalana indica quin és el seu àmbit d'aplicació, dins del qual queden inclosos els residus tòxics i perillosos, encara que el legislador català utilitza la denominació de «residu industrial especial» per a tots aquells residus, industrials o comercials, que per les seves característiques tòxiques o perilloses requereixen un tractament específic (art. 3).

De conformitat amb les competències d'execució que l'article 10 de l'Estatut atorga a la Generalitat, l'article 2 de la Llei preveu que correspon a la Generalitat, sens perjudici de les competències que sobre residus corresponen als ens locals, fomentar les activitats d'aprofitament o eliminació de residus industrials i assegurar que aquestes activitats no perjudiquin el medi i atenguin el reciclatge de residus.

Els objectius de la Llei estan previstos en l'article 2.3 i són els següents: evitar l'abandonament incontrolat de residus industrials, promoure el desenvolupament de les infraestructures físiques i de gestió necessàries, fomentar el reciclatge de residus, prevenir les dificultats d'eliminació de determinats residus i informar sobre la utilització de tecnologia per a disminuir els residus.

L'article 2 *bis*, introduït pel decret legislatiu a què hem fet referència parteix del principi del Dret comunitari que «qui contamina, paga» i preveu que el cost de les operacions d'eliminació és a càrrec dels productors o posseïdors. Sempre hi ha algú que té la responsabilitat dels residus, que han de ser eliminats o, si s'escau, reciclats. Hi ha sempre responsabilitat del productor, del posseïdor o del cessionari.

La Llei crea la Junta de Residus com a organisme adscrit al Departament de Política Territorial i Obres Públiques per a la gestió dels residus industrials a l'àmbit

de Catalunya i detalla el contingut de les autoritzacions administratives per a la supervisió de la gestió dels residus industrials (arts. 6 *bis* i 9.2).

La legislació catalana crea el Registre de residus industrials especials per a les empreses que en produeixin o en posseeixin; un Registre de transportistes en el que han d'estar inscrits tots aquells que efectuïn operacions de recollida o transport; estableix que en cadascuna de les operacions de recollida o transport ha d'haver-hi un Full de Seguiment en el qual constin l'origen, la quantitat, la perillositat, la destinació i el destinatari del residu (d'aquest Full se n'ha de trametre una còpia a l'ajuntament); introdueix l'autorització de la Junta de Residus per a operacions d'eliminació o aprofitament de residus industrials especials i s'estableix l'obligació dels posseïdors de residus de facilitar informació a l'Administració.

L'article 13 *bis*, que introdueix el Decret Legislatiu, faculta àmpliament a l'Administració en els casos d'emergència o de greu perill per a la salut humana o per al medi ambient.

La Llei estableix finalment un capítol de sancions i recursos, després de detallar una sèrie d'infraccions administratives i de fer una escala de l'import de les multes i de l'autoritat que, atès aquest import, pot imposar-les. També recull en l'article 15.2 la prescripció constitucional de restaurar la realitat física alterada o transformada i indemnitzar pels danys i perjudicis ocasionats.

L'esmentada Llei 6/1983, amb les modificacions incorporades pel Decret Legislatiu 2/1986 i per la Llei 15/1987, ha estat desplegada bàsicament pels següents Reglaments: el Decret 142/84, de desplegament parcial de la Llei 6/1983; l'Ordre de 17 d'octubre de 1984 sobre classificació de residus industrials; l'Ordre de 17 d'octubre de 1984 sobre les normes tècniques per als abocadors controlats de residus industrials i l'Ordre de 17 d'octubre de 1984 sobre el contingut dels models de documents i procediments a utilitzar per a tramitacions de la Llei 6/1983.

Pel que fa a l'ordenament jurídic positiu català, queda constituït, a banda de la legislació catalana, per la normativa estatal, amb caràcter supletori. Sempre que no hi hagi una norma pròpia de Catalunya s'aplica el dret de l'Estat. Així, per exemple, en matèria de residus no compresos en l'àmbit d'aplicació de la Llei catalana, s'haurà d'aplicar la normativa estatal.

Consideracions finals

En definitiva les pautes de la legislació tant estatal com catalana ens les dóna la legislació comunitària, que parteix del principi de la reutilització dels residus, en allò que sigui possible i, altrament, de la seva eliminació sense posar en perill ni la vida, ni la salut de les persones, ni el medi. Per això les directrius ordenen crear una autoritat administrativa que planifiqui, ordeni, autoritzi i supervisi la gestió dels residus a fi i efecte d'assegurar els objectius marcats.

A nivell de Govern central aquesta autoritat no ha estat creada atesa la configuració autonòmica de l'Estat. Pel que fa a Catalunya està creada la Junta de Residus que és l'organisme competent en matèria de residus.

S'estableix el principi que «qui contamina, paga» i que el responsable del residu és el posseïdor i/o el productor. Els que generen o, si s'escau, els posseïdors de residus els han d'eliminar segons els procediments legalment establerts.