

COMENTARIS I NOTES

UN PAS MÉS EN LA REGULACIÓ AUTONÒMICA EN MATÈRIA DE RESIDUS: LA LLEI 10/1997, DE 22 D'AGOST, DE RESIDUS SÒLIDS URBANS DE GALÍCIA

M. Teresa Vadrí i Fortuny

Departament de Dret Administratiu i Dret Processal
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

Sumari

1. Introducció*
2. Principis d'actuació i règim de la gestió dels residus.
3. En especial, la planificació de la gestió dels residus.
4. El règim d'infraccions i sancions.
5. Conclusió.

1. Introducció*

Per tal d'evitar la degradació de l'entorn tenint com a objectiu fonamental la protecció del medi ambient —d'acord amb el mandat constitucional de l'art. 45 CE—, el legislador gallec estableix amb aquesta Llei el règim jurídic general aplicable a la matèria de «residus sòlids urbans» en l'àmbit territorial d'aquesta Comunitat Autònoma. Això és important per si sol —a banda del contingut substantiu de la Llei— si tenim en compte que fins aquest moment aquesta Comunitat Autònoma, com la majoria de les altres, no disposava d'una regulació general en matèria de residus ni, en concret, en matèria de residus urbans.

La Llei 10/1997 s'elabora d'acord amb la competència exclusiva que té aquesta Comunitat Autònoma per dictar normes addicionals de protecció del medi ambient d'acord amb l'art. 27 del seu Estatut d'autonomia i amb l'art. 149.1.23 de la Constitució. A part de la competència per legislar, l'exposició de motius fa una referència genèrica al marc normatiu de la Unió Europea, que en aquest cas té una particular importància si tenim en compte que, en el moment d'aprovar-se la Llei 10/1997, la legislació estatal en aquesta matèria no era gaire recent.¹ Cal tenir en compte, però, que s'està tramitant al Congrés el projecte de Llei de residus² que

* En la fase de correcció de les proves d'impremta, s'ha aprovat la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus (BOE núm 96, de 22 d'abril de 1998). Per tant, les referències que es fan dins del text al Projecte de llei s'han d'entendre referides a la nova Llei estatal. Cal tenir en compte, a més, que la disposició derogatòria de la Llei 10/1998 deroga expressament la Llei 42/1975, de deixalles i residus sòlids urbans, i la Llei 20/1986, de residus tòxics i perillosos.

1. Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre deixalles i residus sòlids urbans, modificada pel Reial decret legislatiu 1163/1986, de 13 de juny.

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

esdevindrà, un cop aprovat, el nou marc legislatiu d'àmbit estatal en aquesta matèria. En el pla europeu, doncs, no es pot deixar de referenciar la Directiva 91/156/CEE, de 18 de març, que modifica la Directiva 74/442/CEE, relativa als residus, com a norma europea marc segons la qual sembla que hauria de girar tota la regulació d'aquesta nova llei autonòmica, fins que no hagi estat adoptada per la normativa estatal.

Atenent aquesta normativa més recent —també el nou projecte— se'ns plantejen d'entrada dues qüestions que afecten l'objecte de la Llei 10/1997. D'una banda, perquè el legislador galleg no ha optat, desaprofitant aquesta ocasió, per realitzar una regulació dels residus de caràcter general —tant els perillosos com els urbans—. D'altra banda, ja que es decanta per una legislació més sectorial, més específica, crida l'atenció també el fet que parli de «residus sòlids urbans» quan avui s'ha optat més aviat per la terminologia de «residus urbans o municipals», adoptant una perspectiva més general dins allò específic, ja que és evident que no tots els residus urbans són sòlids.³

Fetes aquestes precisions, entrem a comentar els aspectes més rellevants del contingut de la Llei gallega 10/1997 i que ens serviran per comentar aspectes sempre interessants i sovint problemàtics que sorgeixen en l'anàlisi jurídica de la problemàtica mediambiental i, en concret, en l'anàlisi de la legislació en matèria de residus.

2. Principis d'actuació i règim de la gestió dels residus

Després d'establir l'objecte de la Llei, l'art. 2 determina com a objectiu general de la Llei el de regular els mecanismes d'intervenció necessaris per tal d'aconseguir la millora de la qualitat de vida de tots els ciutadans de Galícia i també la protecció del medi ambient. Establert aquest marc general, a continuació s'hi especifiquen uns objectius més concrets, entre els quals cal destacar els de reducció de la producció dels residus, la valorització dels residus i la informació necessària als ciutadans sobre els efectes de la gestió dels residus per a la seva salut i per a la protecció del medi ambient, com també la incentivació necessària perquè aquests col·laborin en la reducció i valorització dels residus.

L'art. 3, com normalment ocorre en les lleis que regulen els residus, dóna una sèrie de definicions per tal de clarificar tots els conceptes que s'utilitzen en la regulació que es fa a partir d'aquest precepte sobre aquesta matèria i, per tant, deixar

3. Així, per exemple, la Llei catalana 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, opta per la terminologia de «residus municipals», mentre que el projecte de Llei de residus que s'està tramitant a les Corts utilitza el terme «residus urbans». La Llei 10/1998 utilitza indistintament els termes «residus urbans» o «municipals». No obstant això, feta aquesta apreciació, cal tenir present que aquesta no és la nota dominant en la majoria de comunitats autònomes, ja que encara en molts casos es parla de «residus sòlids urbans», segurament per influència de la terminologia utilitzada en la legislació estatal vigent fins ara en la matèria (Llei 42/1975). Aquest és el cas, per exemple, del Decret de la Rioja 46/1994, de 28 de juliol, que estableix el règim de gestió dels residus sòlids urbans, o de la Llei andalusa 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental, i del Decret 283/1995, de 21 de novembre, que la desplega. En totes dues normes s'utilitza la terminologia de «residus sòlids urbans», distingint-los dels «residus tòxics i perillosos».

clar l'àmbit objectiu de regulació. Aquí cal reiterar el fet que la Llei tan sols faci referència com a residus objecte d'aquesta Llei als «residus sòlids urbans», que es reforça en l'art. 4 quan, en establir l'àmbit d'aplicació de la Llei, es refereix expressament a «*los desechos y residuos sólidos*» que es produeixen com a conseqüència del conjunt d'activitats que s'hi detallen.

El capítol II s'inicia establint els principis generals que hauran de conduir l'actuació de les administracions públiques en aquesta matèria. Hi destaquen els principis de col·laboració i de coordinació entre les diferents administracions implicades (de l'Estat, autonòmica i local). S'hi estableixen a continuació (art. 6 a 8) les pautes que cal seguir en el desenvolupament de les activitats de reducció, de valorització i d'eliminació. En el cas de les activitats de reducció és especialment important l'anunci que es fa del foment de determinades pràctiques empresarials que tendeixin precisament a la reducció d'aquests residus, com també les obligacions que, d'acord amb el text del precepte, s'hauran d'imposar en les normes de desplegament de la Llei a totes aquelles persones responsables de posar en el mercat aquells productes que, amb el seu ús, siguin susceptibles de convertir-se en «residus sòlids urbans» (comercialitzadors, productors, importadors, agents o intermediaris, etc.). Pel que fa a la valorització, s'estableixen tres opcions de tractament de residus (recollida selectiva, separació de components, preparació de la fracció) respecte als quals també s'anuncia que es promouran de forma jeràrquica. També dins aquest capítol dedicat a les activitats que respecte als residus urbans ha de portar a terme l'Administració trobem, a l'art. 9, una important previsió que està clarament relacionada amb un dels principis generals d'acció pública que anunciàvem abans. Així, es pot deduir del precepte un mandat que es dirigeix a l'Administració de portar a terme les activitats de formació i conscienciació necessàries respecte a aquest tema. Diem que aquesta previsió explícita és important perquè ja és sabut que en l'àmbit de la regulació d'aspectes dirigits a la preservació del medi és fonamental —encara que no és l'únic element que cal tenir en compte— que aquesta regulació adquireixi l'acceptació necessària perquè sigui realment eficaç el compliment del seu contingut.⁴ Per tant, cal el màxim i el millor coneixement de totes les parts implicades, concretament dels ciutadans, però també dels agents econòmics; tant els uns com els altres han de ser evidents protagonistes, hi tenen un paper específic en la consecució d'alguns dels objectius en la gestió dels residus urbans.

En el règim jurídic de la gestió dels residus sòlids urbans destaquem, per les importants conseqüències jurídiques que té, l'art. 10, quan especifica qui és el titular responsable. Aquesta titularitat correspon al productor, al posseïdor o al gestor dels residus. Podríem dir que, en primer lloc, la titularitat correspon als dos primers, però, en el cas d'acceptació per part d'un gestor dels «residus sòlids urbans» o d'una fracció d'aquests, la titularitat passa a aquest. Les administracions públiques no queden al marge d'aquesta qualificació ja que, en el cas que intervinguin en la producció o gestió dels residus, la Llei les considera també com a titulars responsables. La primera conseqüència jurídica que es desprèn del fet d'ésser titular respon-

4. Sobre el tema de l'acceptació d'aquest tipus de normes, és interessant el treball de Hoffmann-Riem, W.: «La reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental», DA, núm. 234, abril-juny 1993, sobretot a partir de les pàg. 38 i seg.

sable és el fet d'haver de complir un conjunt d'obligacions que s'estableixen en l'art. 11 per als productors i en els art. 12 i 13 per als gestors. Cal esperar que l'obligació, força genèrica, que s'estableix per als gestors, a l'apartat *a* de l'art. 13.2, d'haver d'obtenir les llicències i les autoritzacions preceptives per a l'exercici d'aquesta activitat de gestió sigui regulada amb més detall i precisió per la futura normativa que desplegui la Llei 10/1997. De tota manera, el que sí que és evident és que ens trobem davant una clàssica tècnica de control que és l'autorització administrativa. Que sigui clàssica com a tècnica administrativa d'intervenció no vol dir simple quant al règim i contingut, precisament per l'activitat que és objecte de control. En aquest sentit cal destacar l'obligació que s'imposa al gestor de dipositar una fiança i de subscriure una pòlissa d'assegurança que puguin servir, si escau, per respondre dels danys i perjudicis causats i també per regenerar els possibles espais degradats o recursos alterats (art. 13.2.c).

Una tècnica d'intervenció administrativa, ja coneguda en la legislació en matèria de residus, encara que no generalitzada,⁵ i que també comporta l'exercici d'un control, en aquest cas de qui realitza l'activitat de gestió de residus i amb quines característiques, és la del Registre General de Gestors de Residus Sòlids Urbans, previst a l'art. 14 i al qual tenen l'obligació d'inscriure's tots els gestors d'aquest tipus de residus (art. 13.2.b).

3. En especial, la planificació de la gestió dels residus

Un mecanisme d'intervenció pública també clàssic per tal d'ordenar i racionalitzar les actuacions que cal realitzar en la gestió dels residus sòlids urbans es regula en el capítol IV de la Llei 10/1997, dedicat al Pla de gestió de residus sòlids urbans de Galícia. Al Pla, que ja es preveu en l'exposició de motius de la Llei com a instrument necessari per fer realitat els objectius previstos en la Llei, el legislador galleg li dedica una gran part dels seus preceptes. Concretament, podem avançar que es dediquen a la regulació del Pla o d'aspectes que hi són directament vinculats de l'art. 17 a l'art. 35 de la Llei 10/1997. Al Pla, doncs, dedicarem a partir d'ara, i quasi per concloure, l'anàlisi de les qüestions que ens semblen més rellevants.

En la línia del que acabem d'assenyalar, crec que cal posar en relleu el fet que en aquesta Llei es dediquin tants preceptes (quasi la meitat de la norma) al Pla de gestió. I aquest fet és destacable, a banda del seu ampli contingut (funció, àmbit, contingut, procediment, etc.), ja que en l'anàlisi de la normativa vigent sobre residus sovint les previsions sobre aquesta qüestió acostumen a ser breus,⁶ i també, en

5. Així, l'art. 19 de la Llei catalana 6/1993, reguladora dels residus, crea un Registre General de Gestors de Residus. L'art. 53 de la Llei andalusa 7/1994, de protecció ambiental, en canvi, tan sols preveu el Registre relatiu als productors i gestors de residus tòxics i perillosos.

6. Una excepció, també com en el cas d'aquesta Llei gallega, el constitueix en bona mesura el Decret 283/1995, de 21 de novembre, que desplega parcialment la Llei 7/1994, de protecció ambiental, quan dedica els art. 13 a 20 a regular diversos aspectes dels plans sobre residus sòlids urbans; el mateix fa en els art. 30 a 34 respecte a la planificació en matèria de residus tòxics i perillosos.

7. Un clar exemple del que s'acaba de dir el trobem en l'àmbit de la legislació estatal en l'art. 11 del Reial decret legislatiu 1163/1986, de 13 de juny, que modifica la Llei 42/1975, de 19 de novem-

alguns casos, més aviat massa vagues i genèriques.⁷ No obstant això, cal dir que en alguns casos potser aquesta manca de concreció es pot explicar en certa manera si es té en compte que l'objecte d'algunes de les lleis en aquesta matèria estableixen, com ja hem assenyalat, una regulació no sectorial sinó de tots els residus en general que fa que sigui difícil concretar-ne més.

És important subratllar que l'art. 17 de la Llei deixa ben clar que en les actuacions que es portin a terme en la gestió de residus el Pla té com a funcions essencials les de direcció i coordinació. Quant a la vinculació i a les conseqüències jurídiques del Pla, és rellevant també que, a continuació, la Llei estableix de forma explícita el caràcter obligatori del Pla de residus sòlids urbans. Em sembla important destacar diverses qüestions sobre això.⁸ En primer lloc, que el precepte aclareix l'abast d'aquest caràcter vinculant de forma que es pot deduir de la Llei que l'obligatorietat del Pla afecta tant les administracions públiques amb competències en aquest àmbit —sobretot Comunitat Autònoma i Administració local— com els agents privats que des de qualsevol punt de vista es puguin veure implicats en algun dels aspectes que es tindran en compte com a contingut i previsions del Pla en aquest document de planificació. Això és important, al meu parer, atès que sovint és un aspecte —el de qui i en quina mesura vinculen aquest tipus de plans— que planteja força problemes.

Un altre aspecte que cal assenyalat en aquest sentit és que en diverses ocasions al llarg de la Llei es fa palès aquest caràcter vinculant del contingut, de les previsions del Pla. Aquest és el cas de l'art. 15 quan estableix la supeditació de la construcció de les instal·lacions de gestió de residus a les previsions del Pla. Supòsit que és d'interès, a més, com a exemple de la clara interrelació entre medi ambient i urbanisme.⁹ Seguint amb la vinculatorietat del Pla i sense deixar la connexió medi ambient i urbanisme, l'art. 24, apartats 2, 3 i 4, fan referència a la necessitat d'adequar la planificació urbanística al contingut del Pla de gestió de residus sòlids urbans; en concret, els municipis que es vegin afectats per obres o instal·lacions previstes en el Pla hauran d'adaptar-hi els seus instruments de planificació; si no ho fessin es preveu la subrogació de la Conselleria competent en les competències municipals. També una manifestació de les conseqüències jurídiques directes del Pla es veu reflectida a l'art. 23.1 quan atorga, a efectes d'expropiació, un important

bre, sobre deixalles i residus sòlids urbans; en l'art. 11 de la Llei 20/1986, de 14 de maig, de residus tòxics i perillosos, i també, de moment, en l'art. 5 del projecte de Llei en matèria de residus que està en tramitació.

En l'àmbit autonòmic, un cas clar de vaguetat i inconcreció és la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, tant en l'art. 6, dedicat al programa general, com en l'art. 13, en el qual es fa referència als programes d'actuació.

8. Pel que fa al contingut, els efectes i la vinculació dels plans, com també la seva naturalesa, *vid.*, entre d'altres, Embid Irujo, A.: *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991, en especial, pàg. 149 i seg.; també, des d'un altre plantejament, no menys útil, *vid.* Jegouzo, Y.: «Les plans de protection et de gestion de l'environnement», AJDA, núm. 9, setembre de 1994, pàg. 607 i seg.

9. Les diverses qüestions que se susciten en aquesta interrelació són tractades, entre d'altres, per López Ramón, F.: «Planificación territorial», RAP, núm. 114, setembre-desembre 1987, pàg. 127 i seg., i també per Escribano Collado, P.: «La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución», a *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, coord. S. Martín-Retortillo, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pàg. 3705 i seg.

efecte a l'aprovació del Pla, en la mesura que aquesta té el valor de declaració d'utilitat pública i interès social. Però el precepte no es queda aquí sinó que, a més, obre la porta al fet que, per portar a terme les actuacions del Pla, s'actui en exercici de la potestat expropiatòria a través del procediment d'urgència ja que l'aprovació de Pla porta implícita, a més, la urgència de l'expropiació. Aquesta previsió del legislador, pot provocar posicions enfrontades. No obstant això, tot i que pot ser criticable l'opció d'utilitzar el Pla com a mecanisme legitimador de l'exercici d'aquesta potestat expropiatòria, sembla, en principi, que és aquesta l'única forma, o si més no una via operativa, per poder portar a terme els objectius fixats en els plans de forma adequada.

Un nou exemple del grau de vinculació del Pla respecte a actuacions a partir de la seva aprovació fa referència a la determinació de l'àmbit territorial dels consorcis que, d'acord amb l'art. 28, es podran crear per realitzar les funcions relatives a la gestió dels residus que corresponen al municipi segons la Llei 10/1997. Sobre la qüestió de la degradació d'espais, l'art. 34.2 estableix 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»*; doncs bé, aquesta possible i important obligació a la qual es pot sotmetre el responsable de la degradació es fa dependre precisament del compliment de les previsions del Pla respecte de les instal·lacions en què es farà precisament possible aquesta eliminació.

L'art. 19 de la Llei es refereix al que ha de ser el contingut del Pla. En el primer apartat, el precepte, en determinar aquest contingut, coincideix bàsicament amb les previsions que sobre això fa la Directiva 91/156/CEE, relativa als residus. A part de fer referència a les prescripcions relatives als residus de caràcter més tècnic, hi destaca, quant a la vinculació del Pla per les conseqüències que suposa, la necessitat de determinar al Pla els llocs i les instal·lacions més adequats, les persones físiques i jurídiques a les quals es faculta per gestionar el Pla, com també els costos de les diferents operacions de tractament dels residus. En l'apartat segon afegeix més continguts que necessàriament ha de contenir el Pla; entre aquests destaquem: l'anàlisi i el diagnòstic de la situació; la determinació i la localització dels projectes i les actuacions que cal realitzar, el seu cost i les prioritats per a la seva execució; i també els criteris de revisió del Pla.

Quant al finançament de les actuacions del Pla, la Llei fa una previsió expressa a l'apartat 3 de l'art. 19 en establir que aquest es fixarà en un programa d'actuació annex, el qual es podrà revisar independentment del Pla i el qual, a més, serà aprovat directament pel Consell de la Junta de Galícia, a proposta del conseller competent, de forma que no queda sormès al procediment d'elaboració i aprovació que és previst per la resta del Pla a l'art. 20 (art. 20.7). En aquest seran determinats els costos econòmics i financers de la gestió dels residus, com també de l'execució del Pla. Quant a la procedència del finançament en aquest programa s'establirà l'aportació que provindrà de la Junta de Galícia, i també els ajuts i subvencions que provindran d'altres institucions. Tenint en compte el contingut d'aquest programa, adquireix rellevància el fet que sigui aprovat directament pel Consell de la

Junta sense quedar sotmès al procediment general d'elaboració del Pla de residus sòlids urbans, ja que finalment la garantia del compliment efectiu dels objectius i actuacions previstos al Pla es troba, precisament, en una adequada previsió dels costos i de com es finançaran aquests.

Per portar a terme els principis de reducció, valorització, formació mediam-biental, conscienciació ecològica i regeneració d'espais degradats, el propi Pla ha de contenir un conjunt de programes d'actuació. Cal assenyalar el fet que aquests programes, que esdevenen documents d'execució de certs aspectes concrets del Pla de residus sòlids urbans, s'integrin en el mateix Pla i no es prevegin, com ocorre en altres casos, com a documents separats que s'hagin d'elaborar amb posterioritat. La Llei atorga una especial rellevància al Programa d'actuació relatiu a la regeneració d'espais degradats, que té com a primer objectiu preveure la protecció del medi ambient que es vol aconseguir amb el Pla de residus, ja que dels programes d'actuació als quals fa referència l'art. 19.4, aquest és l'únic del qual s'estableix alguna regulació; de la resta, el precepte només parla de l'establiment d'aquests programes en el Pla. Així, la Llei dedica un capítol específic a la seva regulació (art. 33 a 35) i estableix l'objecte i les actuacions que s'hauran d'efectuar per tal d'aconseguir aquesta regeneració, com també la creació d'un Fons de restauració d'espais degradats que, integrat per aportacions de diferent origen (Comunitat Autònoma, Administració de l'Estat, Unió Europea o particulars) anirà destinat al finançament de «*las operaciones necesarias para regenerar el terreno afectado por vertidos incontrolados o por depósito inadecuado de los residuos sólidos urbanos [...]*» (art. 35.2).

L'art. 20 de la Llei 10/1997, dedicat íntegrament al procediment d'elaboració i aprovació del Pla de residus sòlids urbans de Galícia, s'inicia, al meu parer, de forma encertada. Si, com es fa palès, el Pla de residus esdevé un instrument clau per al desenvolupament de l'actuació administrativa en la gestió de residus sòlids urbans, era necessari que el legislador concretés, a diferència del que acostuma a passar en la legislació de residus,¹⁰ el termini dins el qual s'haurà d'haver redactat el Pla. El termini màxim que fixa la Llei —no gaire generós si tenim en compte la complexitat d'elaborar un document amb les característiques i la transcendència que ha de tenir el Pla i el procediment que s'ha de seguir fins a arribar a la seva aprovació— és de tres mesos a partir de l'entrada en vigor de la Llei (art. 20.1). No obstant això, la Llei preveu un període transitori i estableix que mentre no es realitzi l'aprovació definitiva del Pla de gestió de residus sòlids urbans, a l'efecte d'aplicació de la Llei 10/1997, el projecte aprovat pel Consell de la Junta el dia 16 de gener de 1992 té la consideració de Pla de gestió (disposició transitòria segona).

En les fases del procediment per arribar finalment a l'aprovació del Pla destaquen, una vegada redactat el Pla (sembla que per la Conselleria amb competències en matèria de residus), el tràmit d'audiència al Consell Assessor del Medi Ambient, a les corporacions locals i a la Federació Gallega de Municipis i Províncies, com també el tràmit d'informació pública que s'obre en el termini d'un mes. Finalment, i abans de l'aprovació definitiva del Pla, se sotmet al tràmit que la Llei deno-

10. Per exemple, en el cas de la legislació catalana (Llei 6/1993), només es preveu (art. 13) el termini d'elaboració —4 anys— respecte als programes d'actuació que complementen el Programa general, però no es diu res sobre aquest últim.

mina com «exposició pública», en el qual, en el termini de vint dies, també es podran formular les al·legacions que es considerin oportunes. En aquest punt cal fer expressa referència a la importància que tenen aquests tràmits per afavorir la necessària participació en l'elaboració d'aquest tipus d'instruments d'actuació que són els plans administratius, sobretot quan aquests se situen en l'àmbit de la protecció del medi ambient. I això és important per la necessitat, que ja assenyalàvem abans, que aquests documents, una vegada aprovats, siguin acceptats per tots els ciutadans per tal que realment es puguin portar a terme tots els objectius que es persegueixen.¹¹ En aquest sentit, cal tenir en compte el principi de responsabilitat compartida que es predica en l'àmbit de la protecció mediambiental.

Una vegada esgotades aquestes fases, el Pla serà aprovat definitivament pel Consell de la Junta de Galícia. Aquesta aprovació pel Govern fa que puguem afirmar, en principi, la naturalesa reglamentària del Pla de residus sòlids urbans de Galícia.

Aprovat el Pla, és fonamental la seva publicitat; en aquest sentit, l'art. 20.5 preveu de forma explícita, encara que no gaire aclaridora, que la Conselleria el farà públic i el difondrà per garantir-ne el coneixement.¹²

Tal com correspon a les necessitats de flexibilitat i adaptació d'aquest tipus de documents, i més quan ordenen un àmbit tan complex i sotmès a tants canvis com és la protecció de l'entorn, per mitjà, en concret, de l'adequada gestió de residus, l'art. 21 regula els termes en què es portarà a terme la revisió del Pla de residus de Galícia. Pel que fa a la iniciativa per revisar o modificar el Pla, s'atribueix a la Conselleria competent segons els criteris de revisió que, tal com ja s'ha dit, han de ser determinats en el Pla, i també, i això és important, a la «*mayoría de los municipios*» —per tant, s'ha de donar la circumstància que siguin la majoria dels municipis els que vulguin revisar el Pla— integrats al Pla, sempre que es compleixi la condició de produir-se alguna alteració substancial d'algun dels elements o circumstàncies que es van tenir en compte per a la redacció del Pla. La competència per acordar la revisió del Pla, la té el conseller competent en matèria de residus i el procediment que ha de seguir serà l'assenyalat a l'art. 20 per a la redacció del Pla.

L'art. 24 determina quins agents poden portar a terme les operacions de gestió dels residus que es recullen al Pla: Junta de Galícia, municipis o mancomunitats, consorci —entre municipis o entre la Junta de Galícia i les administracions locals afectades—, l'empresa pública SOGAMA —«*Sociedad Gallega del Medio Ambiente, Sociedad Anónima*»— i, a més, qualsevol forma de prestació de serveis prevista a la legislació vigent.

A partir d'aquestes previsions, la Llei 10/1997 dedica el seu capítol V a determinar el paper dels diferents ens públics en la gestió de residus. Els municipis hi adquireixen un paper fonamental, ja que els correspon la recollida, el transport i la

11. Vid. Hoffmann-Riem, W., *op. cit.*, pàg. 38 i seg. En concret, en relació amb la necessitat de buscar «consens» en l'elaboració d'aquests documents planificadors, vid. Jegouzo, Y., *op. cit.*, pàg. 607 i seg.

12. Molt més concret i clar és, en canvi, l'art. 17 del Decret 283/1995, de 21 de novembre, que desenvolupa parcialment la Llei andalusa 7/1994, de protecció ambiental, quan estableix 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*»

valorització dels residus, serveis tots ells que es poden portar a terme mitjançant qualsevol de les formes de prestació, directes o indirectes, que preveu l'ordenament. Com a tècnica de racionalització de l'actuació municipal en aquest àmbit apareix de nou la fórmula de la planificació administrativa, en aquest cas amb un abast municipal, quan l'apartat 2 d'aquest art. 26 obliga cada municipi a elaborar un Pla municipal de recollida de residus sòlids urbans, el contingut del qual està explícitament condicionat al contingut del Pla de residus sòlids urbans autonòmic. Cal posar èmfasi de nou en l'instrument planificador; en aquest cas, sobretot, perquè si atenem el contingut que d'acord amb l'art. 26.2 i 3 ha de tenir el Pla municipal, es fa palès com aquest Pla és l'instrument que —en el marc, més ample, de les previsions del Pla de residus autonòmic— ha de definir l'abast del contingut del servei obligatori que té atribuït el municipi, per aquesta Llei, de conformitat amb els arts. 25 i 26 de la Llei de bases de règim local. Com a conseqüència, derivada immediatament d'aquest fet, el Pla municipal implica a la vegada una concreció del contingut dels drets dels ciutadans en relació amb la possible exigència per part d'aquests de la correcta prestació d'aquest servei públic relatiu a la gestió dels residus.¹³

Sense moure'ns de l'àmbit local, la Llei confereix a les diputacions provincials un paper fonamentalment de suport als municipis, tant en l'adequada prestació dels serveis de recollida i transport dels residus com en el finançament d'aquests serveis. L'art. 28 preveu la possibilitat de crear, a instància dels respectius municipis o de la conselleria competent, un consorci per a la realització de les funcions de gestió de residus que s'atribueixen als municipis.

Una vegada s'han complert les fases de recollida i transport dels residus i aquests ja són a les estacions de transferència o plantes de tractament, la propietat d'aquests passa a l'empresa pública SOGAMA —creada per Decret d'11 d'abril de 1992—, a la qual ens hem referit abans, que continuarà el procés de gestió dels residus (art. 29).

Per fi, el paper de la Comunitat Autònoma és fonamentalment el de coordinar les accions necessàries per aconseguir els objectius que marca la Llei, col·laborar quan calgui amb les administracions locals, desenvolupar adequadament els instruments previstos en el Pla, com també incentivar aquelles actuacions tendents a minimitzar la producció de residus, a una adequada valorització d'aquests i un dipòsit controlat. Finalment, és també una tasca important encomanada a la Comunitat Autònoma la de conscienciar la població de la transcendència del Pla.

Quant al règim econòmic relatiu al Pla de gestió de residus sòlids urbans, l'art. 31 preveu el sistema de taxes que hauran de fer efectives, per la prestació dels serveis de gestió dels residus que es recullen al Pla, els productors o posseïdors de residus quan estiguin obligats a entregar-los a un gestor.

13. Quant a les possibilitats dels veïns de fer efectiu el dret d'exigir la prestació i l'establiment dels serveis públics obligatoris, que els atribueix l'art. 18 LBRL, *vid.* un plantejament possible del tema a l'estudi, ja clàssic, Quintana López, T.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Civitas, Madrid, 1987; i també, del mateix autor: «Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales», *REDA*, núm. 65, gener-març 1990, pàg. 113 i seg.

4. El règim d'infraccions i sancions

Finalment, pel que fa al capítol relatiu al règim d'infraccions i sancions, comentem dos aspectes que ens han semblat rellevants. En primer lloc, el fet que l'únic tipus de sancions que es preveu a la Llei és el de la multa pecuniària, i no d'altres com la suspensió temporal o definitiva de l'activitat, la suspensió temporal de la llicència o la revocació d'aquesta, la clausura temporal o definitiva del local o la indústria, o el precintatge temporal o definitiu d'aparells o vehicles. En segon lloc, pel que fa a la quantia de les sancions, sorprèn el fet que la quantia més alta en les infraccions més greus sigui tan sols de 50 milions quan, en altres casos, la sanció més alta pot arribar als 200 milions de pessetes (per exemple, art. 74 de la Llei catalana 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus).

5. Conclusió

La primera consideració que es pot fer, després d'aquesta breu anàlisi de la llei gallega, és que si bé no s'observen en aquesta nova regulació en matèria de residus grans novetats quant a nous mecanismes d'actuació o quant a la distribució de competències en aquest àmbit, mereix una valoració positiva el sol fet que s'hagi elaborat una llei autonòmica sobre la matèria tenint en compte que encara són moltes les comunitats autònomes que no tenen una normativa pròpia en matèria de residus.

No obstant això, ens sembla que és destacable que en aquesta Llei s'atorgui un paper fonamental a la planificació com a tècnica d'actuació pública per a una adequada gestió dels residus. La Llei gallega 10/1997, amb l'àmplia regulació del Pla de gestió dels residus sòlids urbans que estableix, s'aparta, en bona mesura, en aquest punt, no només de la legislació estatal sinó també de bona part de les normes autonòmiques que fins avui tracten aquesta matèria.

Aquesta és, doncs, una innovació de la Llei en què cal posar èmfasi per la transcendència que té aquest instrument planificador en el desenvolupament d'una correcta gestió dels residus. La importància, com hem vist, ve donada pel seu contingut, però també per la forma en què es portarà a terme la seva execució i pels agents públics i privats que hi hauran d'intervenir.