

Dictamen 3/2002 sobre l'Avantprojecte de llei de finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la disposició dels residus.

Atenent les competències atribuïdes al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya per la Llei 3/1997, la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica ha elaborat i aprovat per unanimitat la Proposta de dictamen sobre l'Avantprojecte de llei de finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la disposició dels residus, en la reunió feta el dia 30 d'octubre.

El Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social en la sessió ordinària del dia 7 de novembre aprova, amb vint-i-sis vots a favor, vuit abstencions i cap vot en contra, el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

En data 23 d'octubre de 2002 va tenir entrada al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya un escrit tramès per l'Hble. Conseller de Medi Ambient en què sol·licitava l'emissió, amb caràcter d'urgència, del dictamen de caràcter preceptiu, previ a la seva tramitació, de l'Avantprojecte de llei del finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la disposició dels residus.

La sol·licitud de dictamen va ser traslladada als membres de la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica, que es van reunir el dia 30 d'octubre de 2002 amb la finalitat d'elaborar la proposta de dictamen.

Context normatiu

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 8.2, encomana a la Generalitat, entre altres funcions, la de facilitar la participació de tots els ciutadans i les ciutadanes en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, l'article 52 de l'Estatut d'autonomia faculta la Generalitat per constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències.

II. CONTINGUT

L'Avantprojecte de llei consta d'una exposició de motius, de dos títols amb un total de 18 articles, d'una disposició addicional, d'una disposició derogatòria i d'una disposició final.

L'exposició de motius estableix les mesures addicionals de protecció i el desenvolupament i/o intensificació dels instruments econòmics previstos per tal

d'assolir els objectius de les disposicions nacionals i europees existents en aquesta matèria.

La Directiva 1999/31/CE marca com a objectius la reducció de la quantitat de residus que es destinen a la disposició en dipòsits controlats, i imposa substancials millores en les condicions tècniques d'aquestes instal·lacions. Aquests objectius comunitaris fan necessària l'adopció de mesures addicionals, en les operacions de gestió de residus, a les ja establertes a la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus.

El títol preliminar, denominat “Disposicions generals”, conté l'article 1 que estableix l'objecte de la Llei pel qual la Generalitat de Catalunya assoleix el cost íntegre de la inversió necessària per a la implantació d'infraestructures, a la vegada que es crea un cànon que grava la destinació dels residus municipals a les instal·lacions de disposició de rebuig.

El títol primer, denominat “Finançament de la gestió dels residus municipals”, engloba 3 capítols. Aquests capítols estableixen, mitjançant 17 articles, la regulació per al finançament d'infraestructures, el Fons de Gestió de Residus i el cànon sobre la disposició controlada dels residus municipals.

El capítol I, denominat “Infraestructures de gestió de residus municipals”, conté l'article 2, el qual regula el finançament d'infraestructures per la Generalitat de Catalunya, d'acord amb les previsions del Programa de Gestió de Residus Municipals a Catalunya.

El capítol II, denominat “Fons de Gestió de Residus”, engloba els articles del 3 al 7. En aquest capítol s'estableix el règim jurídic aplicable, l'adscripció, la naturalesa i els recursos econòmics, l'administració i els beneficiaris del Fons de Gestió de Residus. El Fons es va crear mitjançant la Llei 6/1993, de 15 de juliol, com a mecanisme específic d'assistència dels ens locals de Catalunya per part de l'Administració de la Generalitat i de cooperació amb aquests.

El capítol III, denominat “Del cànon sobre la disposició controlada dels residus municipals”, engloba els articles del 8 al 18. Aquest capítol en regula l'àmbit d'aplicació i la finalitat, el règim econòmic i financer i l'afectació. També estableix els elements de l'impost: el fet imposable, els subjectes, la meritació, la base imposable, el tipus de gravamen i la quota íntegra. Igualment regula les infraccions i sancions i la gestió del cànon. Aquest cànon és l'instrument econòmic que contribueix al finançament del cost que suposa la implantació de la gestió sostenible dels residus.

La disposició addicional estableix la legislació que cal aplicar en allò que no s'hagi previst en aquesta Llei.

La disposició derogatòria indica les normes que restaran derogades amb l'entrada en vigor de la Llei.

La disposició final regula l'entrada en vigor de la norma l'1 de gener de 2004 i la possibilitat que el Govern desenvolupi i executi les disposicions d'aquesta Llei.

III. OBSERVACIONS GENERALS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, després d'analitzar i debatre l'Avantprojecte de Llei del finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la disposició dels residus, proposa les següents observacions genèriques:

Primera. Donada la transcendència que suposa la creació d'un cànon, és recomanable que es faciliti una adequada informació no tan sols als ens locals, sinó també als productors de residus i als ciutadans que es veuran afectats i als propis titulars de les instal·lacions que actuaran, en molts casos, com a substituïts dels subjectes passius.

Segona. S'ha d'estimular l'adopció de polítiques preventives que afavoreixin la minimització de residus. La política mediambiental progressista en matèria de residus s'ha d'inspirar en els principis de prevenció i minimització amb la finalitat d'evitar i reduir la generació de residus així com la seva perillositat. Amb aquesta base, la gestió dels residus s'ha d'abordar des d'una concepció integral que permeti actuar donant prioritats als criteris marcats pels diferents nivells de la jerarquia comunitària i que dóna preferència en primer lloc a la prevenció, seguidament a la recuperació dels residus (que inclou la seva reutilització i reciclat, i la recuperació d'energia i especialment la recuperació de materials) i en últim cas a l'eliminació dels residus, que inclou la incineració sense recuperació energètica i al dipòsit controlat (abocador). Considerem que la incineració amb recuperació energètica i el dipòsit en abocadors controlats són mètodes transitoris, que s'han d'utilitzar únicament per a la fracció residual, exigint-se sempre el compliment estricte de la normativa vigent, i sempre que no existeixi una millor tecnologia disponible que ho substitueixi.

Tercera. Les administracions públiques hauran d'establir els instruments econòmics i fiscals adequats per facilitar la implantació i el funcionament dels sistemes de no generació de residus i gestió, d'acord amb els principis que des de la mateixa Llei defensem. Per aquest motiu, creiem convenient fer incidència en el concepte de prevenció, la creació d'un impost ecològic sobre les matèries primeres, així com en la total eliminació dels subsidis que fomentin l'ús excessiu dels recursos.

Una mesura que facilita la internalització de costos i realça la cultura de la prevenció és la implantació d'impostos a les activitats contaminants, on la recaptació no ha de tenir una finalitat recaptadora, sinó que s'ha de destinar únicament i exclusiva a cobrir els costos derivats de les activitats de prevenció, de la gestió i el tractament de residus. També s'han d'establir mecanismes per

incentivar les empreses i els ciutadans que mostrin un millor comportament mediambiental, mitjançant exoneracions fiscals o altres instruments.

El cànon per als residus que s'aboquin haurà de ser prou elevat per situar aquest tractament finalista als nivells estrictament necessaris, encaminant els municipis, en primer terme, cap a les activitats de prevenció.

Quarta. Les administracions competents han d'assegurar el compliment estricte de la legislació mediambiental en matèria de residus, millorant els cossos d'inspecció i control o creant-los on no hi siguin, amb la dotació suficient de medis materials i humans per garantir l'exercici eficaç de les seves funcions.

Cinquena. S'haurien d'establir reglamentacions d'obligat compliment per als municipis que promoguin l'ús de tecnologies netes per part de les empreses. L'adopció de noves tecnologies o processos industrials haurà d'incloure principis preventius respecte a la producció de residus, previ començament de l'activitat. Així mateix es crearà i desenvoluparà un sistema d'indicadors i registres de la tipologia, volum, etc, de residus de totes les empreses amb l'objectiu de permetre identificar problemes, proposar alternatives per a la minimització d'aquests residus i fer un seguiment i control de l'evolució.

Sisena. S'hauria d'establir l'obligatorietat d'un etiquetatge a tots els productes que inclogui informació precisa i llegible entorn als materials utilitzats i les seves possibilitats de reciclabilitat en el lloc on es comercialitzin, així com dades concretes per ampliar informació entorn al seu reciclatge per tal que els consumidors puguin escollir entre un producte o un altre.

Setena. S'hauria d'insistir en l'exigència de transparència informativa per part de la direcció de les empreses vers el públic i els representants sindicals dels comitès pel que fa al funcionament de les plantes de tractament. I també posar a disposició de tots els ciutadans informació clara, concreta i precisa sobre la generació de residus (quantitats i tipus produïts a qualsevol empresa, part del territori, així com dels riscos que comporta), les seves formes de magatzematge, transport i destí final.

Vuitena. L'obligació del compliment de la normativa mediambiental pot condicionar la continuïtat d'algunes indústries, sobretot en el cas de les pimes, que moltes vegades no compten amb els mitjans econòmics suficients per a l'adaptació dels seus processos productius. Per això serà necessària la creació d'un fons per al desenvolupament sostenible a les pimes, amb una dotació pressupostària suficient i pròpia dins els pressupostos generals, cogestionat pel Govern de la Generalitat, els sindicats i els empresaris i que tingui com a objectiu central la generació de nous ajuts constituiran una oportunitat decisiva per impulsar el desenvolupament tecnològic d'aquest sector majoritari a Catalunya, i que ha de ser aprofitat per consolidar un teixit industrial més respectuós amb el medi ambient, adaptat a les exigències socials en el marc d'un desenvolupament sostenible i generador de llocs de treball més estables.

Novena. La titularitat de les plantes de gestió i tractament de residus ha de ser pública, i per tant, les administracions competents són responsables del seu funcionament i no delegaran en cap cas aquesta responsabilitat en organismes o empreses privades.

Desena. És urgent la necessitat que els responsables polítics es comprometin en la implantació d'infraestructures de tractament (abocadors controlats, plantes de tractament i valorització, d'acord amb els principis d'autosuficiència, proximitat, eficàcia econòmica i conservació del medi ambient). En aquest àmbit, Catalunya pateix un dèficit important, la qual cosa afavoreix l'eliminació mitjançant abocament/incineració industrial, sovint incontrolats. Cal dir que les administracions públiques competents no han d'eludir la seva responsabilitat en la tutela del correcte funcionament d'aquestes instal·lacions per garantir la qualitat mediambiental a la que tenim dret tots els ciutadans.

Onzena. És necessari implantar com a obligatòria la formació adequada dels empleats en les plantes de tractament i gestió dels residus (no només del responsable en residus), donat l'elevat risc que suposa operar-hi, donada l'heterogeneïtat i la toxicitat de les matèries que es manipulen. Tindran dret a crèdit horari suficient tant per a la realització de les seves funcions com per rebre la formació específica precisa per desenvolupar correctament les tasques pròpies del seu lloc de treball. Aquesta mesura, juntament amb unes condicions adequades de seguretat i higiene suposarà una reducció notable dels riscos per a la salut laboral dels treballadors.

Dotzena. El text legislatiu que s'adopta suposa un pas molt important en la consecució de la regulació del finançament de les infraestructures de gestió de residus municipals, d'acord amb el Programa de gestió de residus municipals de Catalunya 2001-2006, així com establir el paper que correspon a cada administració actuant, en especial pel que fa a la Generalitat de Catalunya que assumeix el finançament íntegre de les infraestructures.

Tretzena. A més, la creació d'un cànon com impost ecològic, suposa adoptar fórmules que ja existeixen en altres països de la resta d'Europa, i que s'han mostrat eficaces per a la consecució d'objectius de prevenció i valorització de residus.

Catorzena. Es recomana millorar i clarificar la redacció del capítol III. En primer lloc s'adopta la denominació de cànon per referir-se a un tribut que o bé és impost o és una taxa o és una contribució especial, per més tard, donar-li l'atribució d'impost ecològic. A més a més si s'analitza el règim jurídic de l'esmentat cànon no queda establerta i delimitada la seva naturalesa impositiva.

IV. OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

Seria convenient aclarir el punt 2 de l'article 12 especificant en quins casos i en quines tipologies de residus els productors de residus municipals que no són objecte del servei municipal de recollida tenen la consideració de subjecte passiu i, per tant, poden ser susceptibles d'haver de suportar el gravamen de 10 € especificat en l'article 15 del mateix Avantprojecte.

També manca una definició més específica sobre el subjecte passiu substituït d'aquest contribuent, definit a l'article 12.3, donat que no queda clar si els substituït haurà d'avançar el pagament al Fons de Residus i després es procedirà al reembossament del contribuent o bé el substituït recapta dels contribuents el cànon quan li lliuren els residus al dipòsit controlat.

La delimitació de la base imposable, article 14, "mitjançant l'aplicació de sistemes de pes homologats" també precisa una major clarificació per tal que no es produeixin diferències ni situacions injustes dins el propi àmbit territorial de Catalunya.

El projecte de llei en l'article 15 estableix uns paràmetres uniformes pel que fa al tipus de gravamen d'aplicació per totes les activitats i sense tenir en compte la dimensió de l'empresa. Caldria una aplicació més flexible de la normativa, seguint la tendència marcada per la Unió Europea en la seva Directiva 96/61 de "prevenció i control integrat de la contaminació", considerant que certs nivells d'exigència poden provocar la retirada del mercat de moltes pimes, ja que no poden competir amb empreses més grans.

V. CONCLUSIONS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya considera positiva la tramitació d'aquesta proposta legislativa, amb les consideracions que aquest organisme consultiu ha efectuat, ja que suposa completar amb un adequat règim econòmic les propostes i objectius del Programa de gestió de residus municipals de Catalunya 2001-2006.

Es demana al Govern que sigui receptiu amb les recomanacions fetes en el present Dictamen, a fi i efecte d'aconseguir una millora tècnica de la Llei que repercutirà en un major grau de seguretat jurídica.

Barcelona, 7 de novembre de 2002

El president

Rafael Hinojosa i Lucena

La secretària executiva

Teresita Itoiz i Cruells

