

Dictamen 2/2002 sobre l'Avantprojecte de llei de modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora 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 modificació de la Llei 6/1993, de 15 d'abril, reguladora 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-cinc vots a favor, nou 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 modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus.

La sol·licitud de dictamen va ser traslladada als membres de la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica, que es va reunir el dia 30 d'octubre 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 26 articles, d'una disposició addicional, de dues disposicions derogatòries i de dues disposicions finals.

L'exposició de motius posa de manifest que, des que es va aprovar la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora de residus, s'han produït canvis fàctics i normatius tant a nivell autonòmic i estatal com comunitari, per la qual cosa la finalitat d'aquesta llei és fer una revisió general de la llei marc catalana.

L'article 1 modifica l'article 3 de la Llei 6/1993 pel que fa a les definicions dels termes "valorització", "disposició de rebuig", "residus municipals", "residus comercials", "centre de recollida i transferència" i "residus industrials" i deixa sense contingut els annexos I i II de la Llei esmentada.

L'article 2 modifica l'apartat 2 de l'article 5 de la Llei 6/1993 suprimint una part d'aquest apartat.

L'article 3 introdueix un article 6 bis a la Llei 6/1993 que regula els objectius que han de tenir les mesures que l'Administració de la Generalitat adopti en el marc d'aquesta Llei.

L'article 4 modifica l'apartat 3 de l'article 8 de la Llei 6/1993 adaptant l'article que s'hi esmenta a la nova regulació. Així es fa referència a l'article 47 en lloc de a l'article 47.2.

L'article 5 modifica la lletra c) de l'article 13 de la Llei 6/1993 i regula que els programes s'han de revisar periòdicament en funció del termini que s'especifiqui en cadascun.

L'article 6 introdueix un nou apartat a l'article 14 que fa referència a les tècniques i als instruments d'actuació.

L'article 7 modifica l'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 6/1993 que regula el productor i el posseïdor de residus, i estableix que la gestió dels residus en l'origen s'ha d'incloure en l'autorització o llicència administrativa ambiental.

L'article 8 modifica l'article 17 de la Llei 6/1993 i regula les noves obligacions del productor i del posseïdor de residus.

L'article 9 modifica l'article 18 de la Llei 6/1993 i regula les obligacions del gestor de residus.

L'article 10 modifica els apartats 2 i 4 de l'article 20 de la Llei 6/1993. En l'apartat 2 es regula la comercialització dels subproductes i pel que fa a l'apartat 4 se suprimeix el segon punt.

L'article 11 afegeix un nou article 27 bis a la Llei 6/1993 i regula el fons econòmic per als ajuntaments i els consells comarcals en el territori dels quals hi hagi una instal·lació de tractament de residus industrials especials.

L'article 12 modifica l'article 28 de la Llei 6/1993 i regula els sistemes de disposició del rebuig dels residus.

L'article 13 modifica l'article 29 de la Llei 6/1993 i regula la classificació dels residus.

L'article 14 modifica l'article 32 de la Llei 6/1993 i regula els residus que no són admissibles en abocador.

L'article 15 afegeix un nou apartat a l'article 38 de la Llei 6/1993 que regula les competències i les funcions dels municipis.

L'article 16 modifica la lletra a) de l'article 40 de la Llei 6/1993 regulant que la instal·lació i l'exercici de l'activitat estan subjectes a la intervenció administrativa ambiental corresponent.

L'article 17 modifica l'apartat 2 de l'article 41 de la Llei 6/1993 que regula la intervenció administrativa del municipi.

L'article 18 modifica l'article 47 de la Llei 6/1993 que regula la recollida selectiva de residus municipals.

L'article 19 introdueix un nou article 47 bis a la Llei 6/1993 mitjançant el qual es regula la gestió dels residus comercials.

L'article 20 modifica l'article 53 de la Llei 6/1993 que regulava les funcions generals de la Junta de Residus, actualment anomenada Agència de Residus de Catalunya i s'enumeren les funcions que se li atribueixen.

L'article 21 modifica la lletra d) de l'apartat 3 de l'article 63 de la Llei 6/1993 i regula que, per al compliment dels seus fins, l'Agència de Residus de Catalunya disposa del producte de les sancions, de les taxes i dels tributs que s'imposin.

L'article 22 introdueix un nou article 65 bis a la Llei 6/1993 on es regula el Consell Assessor de la Gestió de Residus Industrials de Catalunya.

L'article 23 modifica la lletra a) de l'article 68 de la Llei 6/1993 de la qual s'elimina com a infracció molt greu l'exercici d'activitats sense l'obtenció de la classificació d'activitat.

L'article 24 modifica l'article 69 de la Llei 6/1993, deixant sense contingut la lletra d) i afegint a la lletra j) com a infracció greu l'incompliment de les condicions imposades en les autoritzacions o permisos per a l'exercici d'activitats a les explotacions ramaderes respecte a la gestió dels animals morts i els excrements sòlids i líquids.

L'article 25 modifica l'article 85 de la Llei 6/1993 i regula quines poden ser les persones responsables de les infraccions tipificades en la Llei.

L'article 26 modifica l'annex III de la Llei 6/1993 que regula el servei de deixalleria i fa una relació bàsica dels residus municipals domiciliaris i comercials que es poden admetre en el servei de deixalleria.

La disposició addicional estableix que la Junta de Residus passa a denominar-se Agència de Residus de Catalunya i totes les disposicions contingudes a les normes vigents referides a la Junta de Residus s'entendran fetes a la nova denominació.

La disposició derogatòria primera deroga expressament el Decret Legislatiu 2/1991, de 26 de setembre.

La disposició final primera habilita el Govern de la Generalitat per actualitzar i revisar l'annex III de la Llei 6/1993 quan s'hagi d'adaptar a la normativa bàsica estatal i comunitària.

La disposició final segona estableix que la Llei entrarà en vigor l'1 de gener de 2004.

III. OBSERVACIONS GENERALS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, després d'analitzar i debatre l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 6/1993, de 15 d'abril, reguladora dels residus, proposa les següents observacions genèriques:

Primera. S'ha d'estimular l'adopció de polítiques preventives que permetin reduir costos com a conseqüència de 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 prioritat 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, 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.

Segona. 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 la prevenció i la creació de mecanismes de caràcter fiscal, així com en la total eliminació dels subsidis que fomentin l'ús excessiu dels recursos.

Tercera. 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.

Quarta. 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.

Cinquena. S'hauria d'establir l'obligatorietat d'un etiquetat 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.

Sisena. 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 entraïna), les seves formes de magatzematge, transport i destí final.

Setena. 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 constituint 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 de un desenvolupament sostenible i generador de llocs de treball més estables.

Vuitena. 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 correcte funcionament i no delegaran en cap cas aquesta responsabilitat en organismes o empreses privades.

Novena. 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.

Desena. 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.

Onzena. El text legislatiu que s'ha presentat aporta les novetats més importants en el camp de la nova definició dels residus comercials, atenent el que estableix l'Annex II.A de la Decisió de la Comissió 96/350/CEE, de 24 de maig de 1996, publicats a la part A de l'annex 1 de l'Ordre MAM/304/2002, de 8 de febrer, que representa un canvi molt notable en la gestió d'aquests residus pel que fa a les activitats que els generen (comerços, oficines,...). Per això es creu molt important que es dugui a terme una adequada difusió d'aquesta mesura pel canvi de concepció que suposa tant per part dels productors com de les pròpies entitats locals.

Dotzena. La resta de canvis que proposa el text legislatiu recullen les successives actualitzacions de les normes comunitàries, estatals o pròpies catalanes des de la promulgació de la Llei 6/93.

Tretzena. La Llei també aporta un canvi de l'actual estructura organitzativa de la Generalitat de Catalunya, si bé cal considerar-lo als efectes de denominació (canvi de Junta de Residus per Agència de Residus de Catalunya). En qualsevol cas aquesta nova denominació s'adequa a les actuals estructures organitzatives que la pròpia Generalitat de Catalunya ha desenvolupat (com és el cas de l'Agència Catalana de l'Aigua) i es troba en concordança amb la resta d'Europa.

Catorzena. Com a qüestió de matisos, cal indicar que en el text legal es fa referència a termes com Generalitat o Govern de la Generalitat, que convindria revisar per parlar formalment de Generalitat de Catalunya o Govern de la Generalitat de Catalunya i evitar així confusions amb altres denominacions autonòmiques.

Quinzena. Per últim, potser s'hauria de preveure després de l'aprovació d'aquesta modificació legislativa, la refosa en un únic text legal de la pròpia Llei 6/93 i els articles que s'han modificat. Cal considerar que aquest suggeriment cobriria l'objectiu de possibilitar l'existència d'un únic text legal més comprensible que el fet de consultar dos textos legals com succeirà durant el període que convisquin la Llei 6/93 i la seva modificació.

IV. OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

1. Cal tenir en compte que la valorització dels residus orgànics mitjançant la seva aplicació agrícola és i serà cada vegada més important degut, principalment, a la generació de més quantitat de compost de residus sòlids urbans en créixer la recollida selectiva i el nombre de plantes de compostatge, l'augment de producció de fangs de depuració d'aigües residuals urbanes, etc.

Que el mateix sector agrari genera matèria orgànica susceptible de ser aplicada com adob orgànic al sòl. Principalment les dejeccions ramaderes, que han de ser les que prioritàriament s'haurien d'aplicar al sòl.

És necessari ordenar i coordinar les diferents aplicacions de productes orgànics al sòl per garantir la conservació dels sòls. Per la qual cosa es proposa modificar l'article 10 de la Llei 6/1993 afegint un nou punt 4:

"4. Per a l'aplicació de residus orgànics al sòl s'ha de garantir:

- a) Establir un ordre de prioritat entre les diferents tipologies de residus orgànics susceptibles de ser aplicats als sòls prioritant sempre els residus ramaders. Aquest ordre ha de respondre a l'objectiu de màxima conservació de la qualitat dels sòls.
- b) Promoure mesures administratives necessàries per coordinar les diferents aplicacions de productes orgànics al sòl."

2. Cada vegada més, el sector agrari i el sector pesquer es veuen afectats pels temes relacionats amb el medi ambient i, concretament, per tota la problemàtica relacionada amb els residus que generen i valoritzen aquests sectors, que són competència de la Junta de Residus. Per això es considera necessari que el sector agrari i el sector pesquer estiguin representats al Consell de Direcció de la Junta de Residus, de la mateixa manera que el sector agrari està representat al Consell de Direcció de l'Agència Catalana de l'Aigua (i on hauria de ser representat el sector pesquer).

D'acord amb l'establert anteriorment es proposa modificar el punt 1 de l'article 56 de la Llei 6/1993, afegint a la lletra c) els següents vocals:

"Un representant de cadascuna de les organitzacions professionals agràries més representatives i un representant de les organitzacions més representatives del sector pesquer".

3. Es considera que la Llei de modificació de la Llei 6/1993 hauria d'incloure en el seu article 8, que modifica l'article 17 de l'esmentada Llei, modificacions que disgreguin les figures del productor i del posseïdor de residus a fi i efecte de definir clarament fins on arriba la responsabilitat de cadascun.

4. Es considera que s'hauria d'introduir una lletra e) a la modificació de l'article 18 que permetés que les activitats que compleixen la legislació o que disposen d'un sistema de gestió ambiental puguin assegurar-se per la quantitat que es cregui convenient. Cal, també, que aquest mateix argument serveixi per rebaixar o exonerar aquestes empreses de la prestació d'una fiança.

5. Es considera que en la modificació que es fa de l'apartat 2 de l'article 20 s'hauria d'afegir in fine la següent redacció: "sense perjudici del dret públic a la informació en matèria mediambiental".

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 l'actual Llei 6/93, de 15 de juliol, reguladora dels residus, que en el seu dia es va mostrar com una de les normatives més avançades a nivell de l'Estat Espanyol, requeria una adequació del seu articulat als nous canvis legislatius europeus, estatals i autonòmics que s'han produït al llarg del seu temps de vigència.

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 i que en la regulació de l'esmentada Llei es tingui en compte la participació de les organitzacions representatives del món agrari i pesquer.

Barcelona, 7 de novembre de 2002

El president

Rafael Hinojosa i Lucena

La secretària executiva

Teresita Itoiz i Cruells

VOT PARTICULAR que formula el Grup Segon del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, en relació amb el Dictamen 2/2002, sobre l'Avantprojecte de llei de modificació de la Llei 6/1993, de 15 d'abril, reguladora dels residus.

OBSERVACIONS GENERALS

La reforma de la Llei 6/1993, de 15 d'abril, reguladora dels residus, és una adaptació necessària de la Llei anterior a diferents normes que, sobre la matèria, s'havien aprovat en el si de la Comunitat Europea, de l'Estat espanyol i de la pròpia Comunitat Autònoma catalana.

A més, la modificació aprofita l'oportunitat per incorporar noves disposicions que pretenen resoldre problemes als quals no s'havia trobat una solució prou eficaç. Amb la introducció de l'article 47 bis, es defineixen les noves responsabilitats dels generadors de residus municipals de caràcter comercial o industrial assimilables a municipals, en el sentit de responsabilitzar-se de la correcta gestió dels residus generats i dels costos derivats d'aquesta gestió.

Des del vessant local, i específicament pel que fa a les relacions amb l'Administració de la Generalitat, també es regulen alguns aspectes que quedaven pendents de desenvolupar en anteriors normatives, i per tant, amb la reforma s'ajuda a consolidar alguns drets i obligacions que no estaven clars des de la perspectiva jurídica.

Tot i això, des del vessant industrial, és important remarcar que aquesta és una oportunitat que s'hauria d'aprofitar per resoldre un problema reconegut i identificat per tots els actors implicats en el mateix (Administració, empreses usuàries i empreses concessionàries), com és l'obligació de la titularitat pública dels serveis de disposició del rebuig dels residus de caràcter especial en plantes externes. (Art. 26 de la Llei 6/1993).

En efecte, l'obligatorietat de cedir la gestió a un únic concessionari, dels residus especials incinerables i valoritzables energèticament, generats al territori de Catalunya, tot seguint les especificacions que estableix el Catàleg de Residus Català i Europeu, sense poder optar per altre possibilitat, implica uns sobre costos per a les empreses catalanes que suposen un greuge comparatiu amb els seus competidors arreu del territori espanyol i comunitari.

Per altra banda, aquest fet –el règim de concessió pública – no implica una millora real en l'eficiència de la gestió o en la generació d'aquest tipus de residus per part de la indústria, i en canvi resta competitivitat a l'empresa catalana usuària obligatòria d'aquest tipus de servei i d'altres serveis complementaris, com ara el transport dels residus, que es deriven de la concessió.

Entenem que l'explotació d'aquest tipus d'instal·lacions en règim de lliure concurrència i en el context del sector privat, permetria millorar la competència en

preus i l'eficiència del sistema de gestió d'aquest tipus de residus. Sempre i quan s'asseguri la màxima garantia en la correcta gestió dels residus especials i es defineixin correctament les responsabilitats derivades de la gestió d'aquestes instal·lacions. Per tant, proposem que en la reforma de la Llei 6/1993 de la Llei de residus, es reflecteixi aquesta necessitat.

OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

Eliminar punt 2 de l'Article 26. Operacions de disposició del rebuig:

26.2. La disposició del rebuig dels residus de caràcter especial en plantes externes es declara servei públic de titularitat de la Generalitat, que es gestionarà preferentment de manera indirecta.

Barcelona, 7 de novembre de 2002

Eduardo de Paz Fuertes
Albert Roca Parés