



**CES**  
GALICIA  
Consejo Económico e Social de Galicia

Ditame  
**4/19**



XUNTA  
DE GALICIA

galicia

## DITAME

sobre o anteproxecto de

# Lei de residuos e solos contaminados de Galicia



APROBADO POLO PLENO O 31 DE XULLO



Todos os documentos do CES poden atoparse en

**[www.ces-galicia.org](http://www.ces-galicia.org)**

Juan José Gallego Fouz, secretario xeral do Consello Económico e Social de Galicia,

CERTIFICO:

que o Pleno do Consello Económico e Social de Galicia, en sesión celebrada o día 31 de xullo de 2019, coa asistencia dos membros que de seguido se relacionan:

Presidenta ( <i>por substitución</i> )	Rosa Celia Otero Raña
Secretario	Juan José Gallego Fouz

#### GRUPO PRIMEIRO

UGT-Galicia	José Carlos Rodríguez del Río Mónica Rodríguez Ponte José Domingo Barros Montáns Olga Crespo Sánchez
CIG	Miguel Malvido Cabirto Susana Méndez Rodríguez Natividade López Gromaz
CC.OO.	Maica Bouza Seoane Omar Ceveira Vázquez Xesús Castro Baamonde

#### GRUPO SEGUNDO

CEG	Francisco Couso Cantos José Manuel Piñeiro Rivas Jorge Cebreiros Arce Laura Otero Rúa
-----	------------------------------------------------------------------------------------------------

Marta Amate López  
Rosa María Sánchez Gándara  
José Antonio Neira Cortés

GRUPO TERCEIRO

UU.AA.	Rosa Arcos Caamaño
SLG	Ramón Barreiro Carnota Marieta Pastoriza Martínez
Confrarías	José Antonio Pérez Sieira Manuel Daniel Formoso Moledo
Consumidores	Miguel López Crespo
Universidade da Coruña	Ángel S. Fernández Castro
Universidade Vigo	Jorge Falagán Mora

acordou emitir o ditame que literalmente se transcribe de seguido.

## ANTECEDENTES

---

1.- En data 5 de xullo de 2019 tivo entrada no Consello Económico e Social de Galicia (CES) oficio do presidente da Xunta de Galicia remitindo, para o seu preceptivo ditame, o Anteproxecto de Lei de residuos e solos contaminados. Este organismo resulta competente para o ditame deste anteproxecto de lei de acordo co previsto no artigo 5 da súa lei de creación (Lei 6/1995, de 28 de xuño). O devandito artigo establece entre as funcións que corresponden ao CES a de emitir ditames de carácter preceptivo ou facultativo, atopándose entre os primeiros aqueles que versen sobre “Anteproxectos de lei e proxectos de decretos legislativos e plans xerais ou sectoriais que regulen materias socioeconómicas directamente vinculadas ao desenvolvemento económico e social de Galicia. (...)”.

2.- O texto do anteproxecto foi remitido, en data de 5 de xullo, á presidencia e aos membros da Comisión Sectorial número 2, *Sector público e benestar social*, competente por razón da materia, para a posterior elaboración do correspondente ditame, co fin de iniciar os traballos de estudo sobre a devandita proposta. Así mesmo, tal como establece o Regulamento de Réxime Interno do CES, deuse conta á Comisión Permanente da entrada de solicitude de ditame.

3.- O anteproxecto a ditaminar ven acompañado da Memoria xustificativa e económica e do Informe da Secretaría Xeral de Igualdade, entre outros documentos.

4.- A Comisión Sectorial, na súa sesión 6/19, de data 24 de xullo, acordou aprobar a proposta de ditame e remítilla á Presidencia do Consello para a súa tramitación.

5.- De xeito extraordinario, e en ausencia da presidenta, o secretario xeral do CES, de acordo coa Comisión Permanente do organismo, convoca o Pleno do Consello, que na súa sesión 6/19, do 31 de xullo, e tras coñecer o texto remitido, acorda aprobar o seguinte

**DITAME**

**sobre o Anteproxecto de Lei de residuos e solos contaminados de Galicia.**

## ESTRUTURA E CONTIDO

---

Co obxectivo fundamental de facilitar e promover a transición cara a unha verdadeira economía circular, segundo as premisas impostas no ámbito comunitario, este anteproxecto establece como obxectivo dotar a Galicia da súa propia estratexia de economía circular, co fin de desenvolver o marco establecido pola Comisión Europea, adaptándoo ás súas peculiaridades económicas, sociais, naturais, produtivas e enerxéticas. Segundo se indica na exposición de motivos, as medidas recollidas non só comportarán beneficios ambientais asociados á correcta xestión dos residuos, á protección do solo, das augas, do aire, ou do clima, senón que proporcionará igualmente beneficios económicos e sociais asociados.

O principio de xerarquía na prevención e xestión alcanza ademais condición de principio xeral informador da política de residuos, onde a base da pirámide, e polo tanto, o maior esforzo das Administracións públicas debe corresponder á prevención do residuo, e por esta orde, á preparación para a súa reutilización, a súa reciclaxe, e de non ser posible, a outros tipos de valorización, minimizando por completo a eliminación de residuos, con maior énfase sobre a eliminación de residuos en vertedoiros.

Xunto á devandita exposición de motivos, o anteproxecto de lei contén 91 artigos que se estruturan nun título preliminar, oito títulos, ademais de tres disposicións adicionais, catro disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e dous disposicións finais.

O título preliminar “Disposicións e principios xerais”, artigos 1 a 15, regula o obxecto, finalidades e obxectivos, ámbito de aplicación e incorpora un extenso artigo de definicións. Asemade, dedica un capítulo á distribución competencial entre administracións e a necesaria coordinación, e outro no que se recollen os principios da política de residuos, destacando os principios de xerarquía de residuos e o de “quen contamina paga”.

O título I, “Política de residuos. Instrumentos”, integrado polos artigos 16 a 23, establece a regulación dos plans de xestión e programas de prevención de residuos tanto da administración autonómica como das entidades locais.

O título II, dedicado á “producción, posesión e xestión de residuos”, comprende os artigos 24 a 34. Establece as obrigas das persoas produtoras ou outras posuidoras iniciais do residuos, así como as que se asumen na súa xestión; regula o réxime de intervención administrativa de todas as actividades relacionadas coa produción e xestión de residuos e establece o réxime xurídico do traslado dos mesmos.

Ademais, por primeira vez, a nivel de norma con rango de lei, faise referencia á existencia da plataforma electrónica a disposición dos produtores e xestores con instalacións en Galicia, para permitir e facilitar o cumprimento das súas obrigas na materia.

O título III, artigos 35 a 42, céntrase na “xestión de residuos domésticos, comerciais e industriais”. Entre outros aspectos desenvolve o réxime xurídico dos puntos limpos, recollendo así mesmo prohibicións sobre a entrega gratuíta de bolsas de plásticos e a venda de vaixela dun só uso.

O título IV, artigos 43 a 47, aborda a “responsabilidade ampliada do produtor do produto”. Recolle os aspectos básicos da normativa estatal e regula os convenios de colaboración, considerándoos como instrumentos de regulación dos compromisos adquiridos polos sistemas de cara á consecución dos obxectivos que lle son propios.

O título V, artigos 48 e 49, céntrase na “expropiación”. O título prevé a declaración de utilidade pública e interese social no establecemento ou ampliación de instalacións de xestión de residuos a efectos da lexislación sobre expropiación forzosa que xa se recollía na anterior Lei 10/2008, do 3 de novembro, de residuos de Galicia.

O título VI, artigos 50 a 68, está dedicado aos “solos contaminados”. Introduce



os principios da política de solos e clarifica algúns supostos específicos de non aplicación da normativa; e regula tanto os instrumentos de avaliación da calidade do solo como a declaración de solo contaminado, os seus efectos e suxeitos obrigados á súa recuperación, así como a posibilidade de reparación voluntaria. Finalmente, relaciona un conxunto de instrumentos de políticas de solos, entre os que se inclúe o rexistro da calidade do solo.

O título VII, “Fomento”, desenvólvese nos artigos 69 e 70, regulando o marco xurídico de subvencións, así como as accións de promoción e difusión para alcanzar os obxectivos da lei.

O título VIII, artigos 71 a 91, aborda a “vixilancia, inspección, control e potestade sancionadora”. No seu primeiro capítulo detalla os órganos competentes para as actividades de vixilancia e control, así como as súas potestades e funcións. No segundo se regula a potestade sancionadora, a responsabilidade administrativa e os suxeitos responsables; centrándose o capítulo terceiro nas consecuencias derivadas de situacións de urxencia, mediante a adopción de medidas provisionais. Ademais, establécense os órganos competentes para a imposición das sancións.

Finalmente, o anteproxecto incorpora tres disposicións adicionais, catro disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e dous disposicións finais.

## CONSIDERACIÓNS XERAIS

---

- O CES considera necesario salientar a importancia que a educación e formación ambiental dos consumidores ten nesta materia, esperando que a súa inclusión no texto non se limite a ser unha enumeración de bos propósitos.
- A pesares da aposta decidida tanto pola normativa europea como pola estatal a prol da reciclaxe e valorización, o anteproxecto obxecto de ditame non cita as operacións R7: Valorización de compoñentes utilizados para reducir a contaminación e R10: Tratamento de chans que produza un beneficio á agricultura ou unha mellora ecolóxica dos mesmos recoñecidas na lei 22/2011, de 28 de xullo, de residuos e solos contaminados.
- O proxecto alude en varias ocasións á posibilidade de intervención de varias Comunidades Autónomas no proceso de xestión e especialmente cando se producen traslados ou depósitos de residuos procedentes ou con destino noutra Comunidade Autónoma.

A este respecto o CES considera que as administracións autonómicas deberían estar coordinadas e dar traslado da información dunha administración a outra respecto da información xa consignada nunha delas.

- O CES considera que o artigo 4, correspondente a definicións, ten unha sistemática deficiente, existindo importantes solapamentos. Neste punto, propónse unha revisión xeral do anteproxecto (artigos 4, 11, 16...).
- O CES considera necesario garantir que as entidades locais teñan un financiamento suficiente para cumprir as súas responsabilidades en materia dos residuos que sexan obxecto do servizo de recollida municipal.
- O CES considera que debería contemplarse no anteproxecto aquela situación de produtos non catalogados ou cuxo proceso de certificación de residuos non estea desenvolvido.

- O CES considera pouco ambiciosas as obrigas da Administración de garantir o acceso á información recollida e elaborada por parte do goberno galego, e de facilitar a participación na planificación en materia de residuos. Neste senso, propón que se concreten na recollida, identificación e clasificación de toda a información necesaria e coa calidade que permita avaliar con claridade o cumprimento dos diversos obxectivos definidos (artigos 11,13, 16...). Para isto, o CES considera importante a posta en marcha dun sistema de indicadores para verificar o cumprimento dos diversos obxectivos (prevención, recollida separada, reciclaxe, compostaxe...) públicos aberto e contrastábel, que hoxe non existe. Isto contrasta co feito de que o anteproxecto incorpore a mención aos indicadores no artigo 16.6, sinalando que as administracións competentes “poderán fixar obxectivos e indicadores cualitativos e cuantitativos concretos”.
- En relación aos plans e obrigas recoñecidas no anteproxecto obxecto de ditame, o CES considera de grande importancia a participación e coordinación coa Consellería competente en materia de sanidade, polas implicacións da operativa da prevención e xestión de residuos sobre a saúde pública (artigos 15.1.f); 21).
- O CES considera que a participación prevista nos artigos 13, 16 e 21 debería facerse consonte á Lei 17/2008 de 29 de decembro, de participación institucional das organizacións sindicais e empresariais máis representativas de Galicia.
- Finalmente, o CES recorda a necesidade de que na exposición de motivos se faga alusión a que o proxecto de lei foi obxecto de ditame por parte do Consello Económico e Social de Galicia

## CONSIDERACIÓNS PARTICULARES

---

### • **Artigo 2. Finalidade e obxectivos**

O CES considera excesiva a concreción que no corpo da lei se fai dos obxectivos a acadar (artigo 2.2.), e entende que estes se poderían remitir a un anexo, outro texto ou instrumento de categoría análoga.

No concernente ao apartado 3, cómpre mencionar expresamente quen é o suxeito das accións enumeradas (quen colaborará, impulsará e tomará medidas).

### • **Artigo 4.- Definicións**

O CES considera que para mellorar a comprensión da lei galega e que nesta queden perfectamente integrados aqueles preceptos da normativa básica estatal que posibiliten que os destinatarios da norma poidan ter unha visión intelixible e de conxunto da regulación aplicable, tal e como se suxire na Exposición de motivos do anteproxecto, debería incluírse neste anteproxecto como anexo o Anexo II da lei básica.

O anteproxecto de lei obxecto de ditame inclúe a definición de proxecto de investigación, desenvolvemento e innovación. O CES considera que o apartado de definición non é o lugar axeitado para definir un proxecto de I+D+i, así como tampouco é propio incorporar aspectos regulatorios tal e como se fai neste apartado 13.

A pesar de que este artigo 4 fai referencia á lei básica estatal onde se define “residuo perigoso”, o CES considera necesario, dada a súa importancia, e para dotar de maior complitude ao apartado das definicións, incorporar o concepto de “residuo perigoso” tendo en conta ademais non só que neste mesmo artigo se defina o concepto “produtor de residuos perigosos”, senón tamén que no artigo 81 do anteproxecto menciónanse expresamente os residuos perigosos.

• **Artigo 7. Competencias das entidades locais**

O apartado 3, letra d) reflicte que as Entidades Locais poderán obrigar ao produtor ou a outro posuidor de residuos perigosos domésticos ou de residuos cuxas características dificulten a súa xestión, a que adopten medidas para eliminar ou reducir esas características ou a que os depositen na forma e lugar axeitados. O CES considera que a nova Lei debería definir con máis precisión que se entende por residuos cuxas características dificulten a súa xestión, e quen debe habilitar os lugares axeitados para o depósito.

Ao mesmo tempo, na letra e) recolle que as Entidades locais, poderán tamén implantar sistemas de recollida separada de novas fraccións de residuos domésticos, de conformidade coa planificación establecida por parte da Comunidade Autónoma. O CES considera necesario aclarar que se entende por residuo doméstico, xa que estes non só se producen nos fogares senón tamén nas áreas industriais e de servizos.

• **Artigo 10. Protección da saúde humana e do medio**

O CES considera que, no caso das operacións de compostaxe, tanto doméstica como comunitaria, deberían preverse na lei medidas (formación, información, normas de uso a desenvolver posteriormente) que garantan o cumprimento das condicións hixiénicas e da preservación dos dereitos de tódolos cidadáns evitando molestias (olores...) e riscos para a saúde.

• **Artigo 12. Principio de prevención e precaución**

O título deste artigo fai referencia á prevención e á precaución, en tanto que no texto tan só se cita o principio de prevención. O CES considera que debe existir unha maior concordancia entre o título e o texto, sendo por tanto necesario aclarar se prevención e precaución son o mesmo termo ou dous diferentes.

- **Artigo 15. Información e concienciación cidadá**

O CES considera necesario completar este artigo engadindo o concepto de formación, de xeito que o título sexa “Información, formación e concienciación cidadá” ou outro de análoga redacción.

Neste senso, e en coherencia co proposto anteriormente, habería que engadir un novo obxectivo prioritario cuxa redacción podería ser: *“Promover medidas de formación nesta materia, especialmente aquelas dirixidas á poboación escolar”*.

- **Artigo 18. Revisión e artigo 19. Duración**

O CES considera máis coherente que o artigo 18 regule a duración e o artigo 19 a revisión por unha mera cuestión ordinal e secuencial.

- **Artigo 22. Recursos económicos**

O artigo presenta como unha facultade da Xunta de Galicia o establecemento de medidas económicas financeiras e fiscais para fomentar a prevención da xeración de residuos, implantar a recollida separada, mellorar a xestión dos residuos, fortalecer os mercados de reciclaxe...

O CES considera que a Lei debería incorporar un mandato claro e non unha mera declaración posibilista para que a Xunta de Galicia conte cun plan con dotación financeira suficiente para conquistar eses obxectivos e facilitar aos produtores e xestores de residuos a súa mellora continua.

- **Artigo 23. Da Sociedade Galega de Medio Ambiente**

En aras a unha maior claridade, o CES considera que a regulación da Sociedade galega de Medio Ambiente no art. 23 estaría mellor incardinada na Lei ao final do Capítulo II do Título I sobre “organización e competencias”.

• **TITULO II. Da produción, posesión e xestión de residuos.**

O CES considera convinte facer unha referencia máis explícita ao rexistro de produción e xestión de residuos no que se inscriban as autorizacións e comunicacións que deriven da Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos e suelos contaminados, e as súas normas de desenvolvemento, cando o competente sexa o órgano ambiental da Comunidade Autónoma de Galicia, se sinalen os seus efectos e se estableza a publicidade do mesmo.

• **Artigo 30. Actividades suxeitas a comunicación previa**

O texto obxecto de ditame, prevé que deberán comunicar ao órgano ambiental competente da Comunidade Autónoma de Galicia, a instalación, ampliación, modificación substancial ou traslado, con anterioridade ao comezo da súa actividade, as entidades ou empresas con instalacións situadas dentro da Comunidade Autónoma que realicen actividades de compostaxe comunitaria de biorresiduos.

Ao respecto, o CES considera que o novo texto debería aclarar se os produtores de biorresiduos estarán obrigados a realizar a compostaxe e, polo tanto, se precisan realizar esta comunicación previa á administración.

Por outra banda, o CES considera que o novo texto debería clarear se as instalacións comúns para a compostaxe serán xestionadas pola administración ou polo propio produtor, ou a formación axeitada do persoal encargado, co fin de evitar prexuízos para a saúde pública ou risco sanitario.

• **Artigo 31. Restablecemento da legalidade ambiental**

O CES considera que se debería prever un período de adaptación para aqueles operadores preexistentes á nova Lei, para acadar as autorizacións, facer as declaracións ou proceder ao rexistro que proceda, evitando o peche ou a suspensión que podería producirse dende a entrada en vigor da Lei.

• **Artigo 32. Traslado de residuos dentro da Comunidade Autónoma de Galicia**

O proxecto estipula que os traslados de residuos dentro da Comunidade Autónoma de Galicia deberán cumprir unha serie de requisitos (contrato de tratamento, documentación...).

O CES considera necesario unha aclaración da xestión da loxística inversa que se dá habitualmente nos residuos comerciais (plástico, cartón), cando o produtor conta cunha plataforma propia e centralizada de xestión.

• **Artigo 39. Centros de recollida separada de residuos industriais**

O CES considera que tanto nos polígonos industriais como nos parques empresariais se debería promover a xestión asociativa empresarial para o establecemento de puntos de recollida de residuos, tanto domésticos como industriais.

• **Artigo 42. Reducción do desperdicio alimentario**

No concernente ao apartado 1 deste artigo, o texto do anteproxecto prevé que a Xunta de Galicia desenvolva actuacións encamiñadas ao fomento da redución da xeración do desperdicio alimentario na produción primaria, na transformación e fabricación, de venda comerciante polo miúdo e outros tipos de distribución alimentaria, restaurantes e servizos alimentarios, así como no fogar.

Tendo en conta que estas actuacións fan referencia a toda a cadea de produción, o CES considera necesario unha maior concreción na previsión legal.

O apartado segundo deste artigo prevé que os titulares de establecementos de restauración ou outros de natureza análoga están obrigados a ofertar a entrega das fraccións sobrantes de alimentación non consumidas á persoa que contratou o servizo de restauración.



Neste senso, dado que a medida pode implicar un risco sanitario importante, como cando afecte a produtos que deban manter a cadea de frío ou con ingrediente sensibles ou perecedoiros, o CES considera necesario unha maior concreción prevendo un desenvolvemento regulamentario propio, en coordinación coa administración competente en materia de saúde pública.

Ademais, esta falta de concreción pode traer consigo dificultades á hora de delimitar responsabilidades en caso de que xurda calquera problema, en orde a determinar se este foi provocado no establecemento ou por unha manipulación inaxeitada posterior. Por outra banda, deberán terse en conta casuísticas como a comida nos aeroportos ou nos banquetes, que debería dar lugar a xestións específicas.

Finalmente, debería especificarse o que se entende por menaxe ambientalmente sostible.

O apartado 3, leta c) deste artigo contempla a regulación futura da entrega dos excedentes alimentarios a organizacións sociais.

Ao respecto, o CES considera importante a apostar polo apoio aos axentes que participan nesta entrega, sendo necesario que se consensúe un desenvolvemento regulamentario co obxectivo de minimizar, na medida do posible, as cargas burocráticas existentes.

#### • **Título V. Expropiación**

O CES considera que pode resultar desproporcionado dedicar un Título independente á regulación expropiatoria. Tal regulación poderíase incluír noutro apartado da Lei, por exemplo, no Título II relativo á produción, posesión e xestión de residuos.

#### • **Artigo 50. Principios da política de solos**

O CES considera que o anteproxecto, a fin de evitar duplicidades coa norma

aplicable e a efectos de garantir un desenvolvemento sustentable, debería engadir aos xa contemplados neste artigo, un novo principio en relación cos solos da Comunidade Autónoma de Galicia, do seguinte ou similar teor:

*“Unha solución ambiental única para a totalidade do solo, comprendido no ámbito de xestión que corresponda, que soporte unha actividade potencialmente contaminante”.*

• **Título VII. Fomento**

Este título resulta reiterativo á vista do regulado no art. 22 sobre medidas económicas e do regulado no art. 15 sobre información e concienciación cidadá. Neste senso, o CES considera que deberían agruparse, na medida do posible, todas as medidas de fomento nun só título.

• **Artigo 70. Promoción**

Este artigo contempla que a Consellería competente en materia de residuos realizará, con carácter anual, accións de promoción e difusión como potenciar a celebración de acordos cos sectores produtivos, representantes empresariais e sindicais e do asociacionismo ambiental, das asociacións de persoas consumidoras e doutras organizacións de participación cidadá.

O CES considera que a Lei debería concretar máis a finalidade e contido destes acordos e a súa natureza.

• **Artigo 77. Infraccións**

Tal e como figura na Lei 10/2008, de 3 de novembro, de residuos de Galicia, o CES considera que este precepto debe comezar cunha referencia á lei estatal en relación ás infraccións tipificadas co obxecto de harmonizar a normativa aplicable.

• **Artigo 78.- Infraccións moi graves**

O CES considera que é necesario engadir como infracción moi grave a reincidencia na comisión de infraccións graves.

• **Artigo 79. Gradación das sancións**

O CES suxire que se valore a posibilidade de substituír, total ou parcialmente, a sanción de multa por unha prestación ambiental, coas garantías suficientes para que non se produza inseguridade xurídica.

Santiago de Compostela, 31 de xullo de 2019

Vº e P.

A PRESIDENTA

*(por substitución, art.16.2 Lei 6/1995)*

O SECRETARIO XERAL

Rosa Celia Otero Raña

Juan José Gallego Fouz



[www.ces-galicia.org](http://www.ces-galicia.org)