

ACCIÓ PÚBLICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT

Antoni Choy i Tarrés

Sots-director general de la Direcció General
del Medi Ambient

I. Introducció

L'acció pública de la Generalitat en matèria de medi ambient se situa en dos nivells diferenciats. Aquesta diferenciació es fa atenent la doble conceptualització amb què el medi ambient és tractat a la Constitució.

L'article 45, i en relació amb aquest, l'article 53 del text constitucional, ens ofereix una concepció teleològica del medi ambient. La defensa i restauració del medi ambient s'imposa com un dret-deure de la persona, com un objectiu directament lligat a la qualitat de vida, i es configura com a principi rector i informador de tota l'acció pública. La funció pública del medi ambient es recolza en la indispensable solidaritat col·lectiva. Per això la protecció del medi es concebeix constitucionalment com a principi ètic i el seu desenvolupament ens porta a una nova disciplina, l'eco-ètica —R. Martín Mateo— o l'ètica ambiental —R. Tamames, entre altres.

En l'article 149.1.23 de la Constitució el medi ambient és tractat com una matèria específica i, per tant, diferenciada dels altres sectors materials en què l'acció pública es divideix, en ordre a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Ambdues concepcions no poden ser, però, destriades del tot. En efecte, si la noció de matèria que encapçala les dues llistes dels articles 148 i 149 de la Constitució és, per a molts sectors, de difícil determinació,¹ en el supòsit que ens ocupa la determinació del contingut de la matèria concreta, el medi ambient, és especialment difícil-tosa.

No es pretén en aquestes notes fer un intent de concreció i determinació de l'abast de la matèria, medi ambient, en l'article 149.1.23 de la Constitució, però sí que es pretén posar de manifest que als efectes de comentar l'acció de la Generalitat en els

1. El Tribunal Constitucional, ja en la sentència de 28 de febrer de 1981, s'ha referit a la «*compleja tipologia*» de tècniques que emprà l'article 149 i, posar per això, ha rebutjat sistemàticament l'adopció de criteris generals per definir allò que s'ha d'entendre per matèria.

El concepte inclou continguts molt diversos, però és sempre un element substancial de la competència i, per això, saber què és el que està inclòs o exclòs en una determinada matèria, és essencial a l'hora de determinar l'abast de la competència. Com ha fet notar Muñoz Machado —*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Ed. Civitas. Madrid 1982—, les matèries relacionades en els articles 148 i 149 de la Constitució, no estan elegides segons un criteri uniforme. Ans al contrari, la matèria és en ocasions una activitat pública (relacions internacionals), un bé (aigües, mines, patrimoni històric), una institució (expropiació, responsabilitat), una tècnica econòmica (planificació), o una acció reflexiva de l'Estat sobre si mateix (administracions públiques).

deu anys de vigència de l'Estatut, haurem de fer-ho sobre la base d'un contingut específic, acotat materialment, que serà el que ens serveixi de base per exposar i avaluar aquesta acció.

Com a trets més significatius avancem que no es tractarà el tema dels espais naturals. El concepte espai natural no figura de manera explícita en la Constitució, ni en l'article 45, ni en la relació de matèries que contenen els articles 148 i 149. Hi ha, però, una clara tendència a considerar-lo inclòs en el concepte de protecció del medi ambient que es regula en l'esmentat article 149.1.23. Abona aquesta interpretació el fet que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya invoca aquest precepte constitucional quan assumeix competències exclusives en matèria d'espais naturals protegits, en l'article 9.1.10. També és significatiu, però, i això ens abocaria a una interpretació contrària, el fet que l'assumpció de competències genèriques en matèria de protecció del medi ambient se situa en l'article 10.1.6 de l'Estatut, amb la consegüent incidència en l'àmbit competencial que això pot comportar, com veurem després.

Tampoc tractarem els temes connexos, és a dir, aquelles matèries específiques que, tot i que tenen relacions intenses i camps interactius amb el medi ambient, estan constitucionalment i estatutàriament diferenciades, com l'urbanisme, l'ordenació del territori i el litoral, el patrimoni històric-artístic, la caça i la pesca...

II. Competències de la Generalitat de Catalunya

1. La Generalitat de Catalunya, com a poder públic autònom, té l'obligació constitucional d'informar de tota la seva acció pública en els principis de reconeixement del dret de la persona, de disposar d'un medi ambient adequat per al seu desenvolupament, de vetllar per a la utilització racional de tots els recursos naturals i de protecció, defensa i restauració del medi ambient.

En l'àmbit de totes les seves competències sectorials, la legislació de la Generalitat de Catalunya ha de concretar, si s'escau, el contingut i la materialització d'aquest dret social, ja sigui com a dret subjectiu directament protegit i exigible, ja com a interès legítim accionable davant la mateixa Administració i la jurisdicció.

Igualment, en la seva funció executiva o de gestió ha de ponderar el dret reconegut i ajustar-se als principis i objectius que la Constitució li encomana de vetllar.

L'acció ètica del medi ambient es refereix, a més a més, i molt especialment, als camps de la formació, la investigació, la divulgació i, per tant, a la conscienciació personal i col·lectiva del respecte als béns i recursos i, en definitiva, als ecosistemes naturals.

En el camp de la investigació mereixen menció especial dues línies generals: *a)* La de les tecnologies netes, directament adreçada al criteri prioritari de la prevenció i, *b)* La de les relacions causals entre l'emissió de contaminants i els efectes sobre la salubritat del medi i els recursos naturals en general, directament adreçada a la determinació dels criteris de qualitat dels béns ambientals i la fixació dels llindars màxims tolerables en les emissions dels diferents contaminants o vectors ambientals; línies d'investigació que formen part de la majoria dels programes de la Comunitat Econòmica Europea sobre prevenció en matèria de medi ambient.

2. La competència sectorial sobre protecció del medi ambient s'assumeix en la Comunitat Autònoma catalana, en l'article 10.1.6 de l'Estatut d'Autonomia, quan

estableix que: «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, en el seu cas, en els termes que la mateixa estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèria de protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per establir normes addicionals de protecció».

Es tracta, doncs, de competències sobre la matèria específica tractada en l'apartat 23 de l'article 149.1 de la Constitució. Competències que abasten el nivell legislatiu, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, amb plenitud, el nivell executiu, amb la potestat complementària de dictar mesures addicionals de protecció.

L'abast de la competència a nivell legislatiu no sembla oferir dificultats d'interpretació diferents de les que presenta, en general, la determinació de l'abast del concepte legislació bàsica i que ja ha estat tractat àmpliament per la doctrina i perfilat per la reiterada interpretació del Tribunal Constitucional. Sí que cal fer esment, però, de les conseqüències que comporta el fet, apuntat abans, que l'Estatut d'Autonomia assumeixi aquesta competència «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, en el seu cas, en els termes que la mateixa estableixi» ja que, com han posat de relleu molts autors —E. Aja; Muñoz Machado— i el mateix Tribunal Constitucional en la sentència de 8 de febrer de 1982, quan s'emptra aquesta fórmula se subjecta «més estrictament la competència comunitària al marc de la legislació bàsica de l'Estat». En aquest cas la Llei estatal realitza una doble funció: defineix positivament el contingut de la competència autonòmica i concreta el sentit del que és bàsic en aquest àmbit material. D'aquesta manera, a diferència dels supòsits ordinaris de relació Llei de bases-Llei de desenvolupament, la competència no trobaria només un límit extern en la Llei de bases, sinó també els criteris i directrius a desenvolupar.²

No succeeix el mateix, però, en el nivell executiu o de gestió. Les funcions públiques de gestió han format part tradicionalment de les competències locals, i molt especialment de les del municipi. Aquest fet suscita la qüestió de determinar si aquestes competències són plenament disponibles per la Generalitat.

La Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, ens ofereix, exposat de manera molt succinta, el tractament següent:

A) En l'article 28 cataloga l'activitat de protecció del medi ambient com a «pròpia d'altres administracions públiques», i atorga, al municipi, la potestat de realitzar «activitats complementàries».

B) En l'article 25.2.c, imposa al legislador l'atorgament de competències al municipi en matèria de protecció del medi ambient.

C) En l'article 26, i d'acord amb la tipologia de municipis per raó del nombre dels seus habitants, els imposa l'obligatorietat de la prestació dels serveis següents:

- a) En tots els municipis: recollida de residus i clavegueram.
- b) En els municipis de més de 5.000 habitants, a més a més: el tractament dels residus.
- c) En els municipis de més de 50.000 habitants, a més a més: protecció del medi ambient.

2. Per a un estudi ampli i aprofundit d'aquest tema vegeu: Antoni Bayona. Comentari introductorio a l'article 10 de l'EAC, dels *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Ed. IEA, Barcelona 1988-V-II.

D) En l'article 2, s'imposa a la legislació sectorial de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, que assegurí als municipis i a les províncies el seu dret a intervenir en tots aquells assumptes que afectin el cercle dels seus interessos, i afegeix, molt explícitament, que les Lleis bàsiques de l'Estat previstes constitucionalment hauran de determinar les competències que elles mateixes atribueixin o que, en tot cas, han de correspondre als ens locals en la matèria que regulen.³

Tampoc és aquest el moment de tractar a fons aquesta qüestió, però sí que cal posar en relleu que l'acció pública de la Generalitat en aquesta matèria ha de respectar les competències atribuïdes als ens locals que tenen garantida constitucionalment l'autonomia per la Llei 7/1985 i les que els pugui atribuir l'Estat en la seva legislació bàsica sobre la matèria.

La legislació sobre règim local de la Generalitat, i pel que fa al municipi, recull les determinacions de la Llei reguladora de les Bases.

Pel que fa, però, a la comarca, la Llei 6/1987, de 4 d'abril, estableix:

A) Com a competència pròpia de la comarca, la salubritat pública i el medi (article 25. 1. g).

B) La competència de la comarca en relació amb els serveis de competència municipal (art. 26).

C) La competència de la comarca en relació amb els seus plans territorials parcials d'ordenació del territori.

Pel que fa a l'Entitat Municipal Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, la Llei 7/1987, de 4 d'abril, li atorga competències de coordinació sobre els serveis municipals en l'àmbit territorial de l'Entitat i la de programar i gestionar els serveis (art. 17).

Finalment cal fer esment, encara que sigui també tangencial, a tres altres factors:

1.^ª L'aplicació del, cada vegada més prolífic, dret ambiental comunitari. El dret de la CEE té efectes de legislació interna dels Estats quan és d'aplicació directa, i és d'incorporació obligatòria al dret estatal, amb rang superior a la legislació ordinària, quan, com en el cas de la Directiva, fixa uns objectius determinats.

I l'aplicació, igualment, dels convenis i tractats internacionals, ratificats, sobre la matèria ambiental.

2.^ª La facultat de la Generalitat per establir normes addicionals de protecció.

Una interpretació plausible d'aquesta facultat en situa el seu abast en una doble projecció: d'una banda representa poder establir normes de qualitat dels recursos i béns ambientals (aire, aigua, etc.) i límits d'emissió de matèries, substàncies o formes d'energia contaminants, més estrictes o rigoroses que les fixades en la legislació bàsica

3. Aquesta potestat, atribuïda a les Lleis bàsiques de l'Estat, fou qüestionada pel Parlament de Catalunya i pel Govern de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional, i ha estat resolta en la sentència 214/89 amb una important matisació quan declara inconstitucional l'incís «y en el artículo 2» de l'article 4.2 de la Llei 7/1985, ja que la potestat de l'Estat d'atribuir directament competències als ens locals des de la seva legislació bàsica es limita al municipi, la província i l'illa, és a dir, als ens locals que tenen garantida la seva autonomia per la Constitució.

de l'Estat i, d'altra banda, establir servituds, prestacions, intervencions administratives i, fins i tot, mesures fiscals, no previstes en la legislació bàsica de l'Estat. Normes, en definitiva, que afectin activitats econòmiques radicades en el territori de Catalunya i que siguin més oneroses als seus titulars que les que regeixen a la resta de l'Estat. Aquestes normes, per efectes de la interacció contínua de la matèria, protecció del medi ambient amb «la planificació de l'activitat econòmica general», amb «les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals» i amb la «llibertat de circulació de béns per tot el territori nacional» seran sempre de difícil encaixament en la constitucionalitat.

3.ª La major part de la legislació de l'Estat, específica sobre el medi ambient, és preconstitucional. Aquest fet implica també una altra peculiaritat que cal tenir en compte a l'hora d'avaluar l'abast de la funció legislativa de la Generalitat en aquesta matèria concreta.

Efectivament, i lligat amb les consideracions apuntades abans, sobre les conseqüències derivades del fet que la matèria de protecció del medi se situï en l'article 10 de l'Estatut d'Autonomia, cal sospesar la interpretació doctrinal que manté que quan la comunitat autònoma assumeix les competències sobre una determinada matèria en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, en els seus termes la seva funció de desplegament legislatiu no es pot exercir fins que l'Estat hagi dictat la legislació bàsica. Aquest tema es va resoldre amb la sentència de 8 de febrer de 1982 del Tribunal Constitucional quan va establir que la comunitat autònoma pot exercir la seva potestat de desplegament legislatiu sense esperar que l'Estat dicti la legislació bàsica.

III. Organització administrativa de la Generalitat

Amb un mimetisme pràcticament total amb l'organització administrativa de l'Estat, justificada al seu dia en el fet que facilitava les transferències de serveis, la Generalitat va organitzar les seves funcions ambientals en òrgans disgregats entre diversos Departaments, atenent la naturalesa de les activitats o, si escau, el bé ambiental afectat. Així, el control de les emissions potencialment contaminants d'origen industrial es va atribuir al Departament d'Indústria i Energia, mentre que el control de la qualitat de l'aire, pels seus efectes negatius sobre la salut humana, s'encomanava al Departament de Sanitat i Seguretat Social; el control de la qualitat de les aigües continentals al Departament de Política Territorial i Obres Públiques que tenia els serveis hidràulics transferits, la Confederació Hidrogràfica del Pirineu Oriental i Comissaria d'Aigües; la intervenció de les activitats classificades al Departament de Governació per la seva radicació anterior en els Governos Civils; la conservació de la naturalesa i el control de les activitats ramaderes, al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, per citar els més transcendents. També per mimetisme respecte a l'organització estatal es crea, com a òrgan de coordinació, la Comissió Interdepartamental del Medi Ambient (CIDMA).

Aquest sistema orgànic és àmpliament criticat per la doctrina ja que el fet de situar les funcions de control ambiental de les activitats en el mateix Departament que té encomanada la seva promoció i foment comporta, massa sovint, que davant la

quasi sempre inevitable col·lisió d'interessos que es plantegen, els ambientals cedixin davant els de promoció. Supòsits de submissió de l'interès ambiental als de promoció de les activitats productives que s'intensifiquen en períodes de crisi econòmica com la que travessava a finals de la dècada dels 70 i principis de la del 80, el nostre país.

La Comissió Interdepartamental, com a òrgan de coordinació va tenir una escassa activitat. Adscrita, en el seu inici, al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, es va integrar ben aviat en el Departament Adjunt a la Presidència. Amb la supressió d'aquest Departament l'any 1984 la CIDMA va restar totalment inactiva. Part de les seves funcions de coordinació en matèria ambiental van ser assumides per la Comissió Central d'Indústries i Activitats Classificades, adscrita al Departament de Governació.

Certament els models d'organització administrativa de la matèria ambiental assaïjats en els diferents Estats són molt nombrosos. Des dels models sectorialitzats, com el descrit en el nostre país, fins als models unitaris, a nivell de Ministeri o Agència Ambiental, passant per models mixtos, i no és inusual constatar com en un mateix Estat s'ha passat d'un model a l'altre, per tornar al primer, en períodes curts de temps. L'exemple dels Estats Units és prou clarificador; entre els diferents Estats es poden trobar organitzacions que responen a la pràctica totalitat dels models. El que es constata en quasi tots els supòsits, fins i tot en aquells països on la consciència col·lectiva i la pressió social en defensa del medi són més acusats, és que els departaments de promoció econòmica recelen dels poders que acumula el Departament o Agència mediambiental i sovintegen les acusacions d'entorpiraments, retardaments i encariment de l'exercici de les activitats potencialment contaminadores. Perquè, com ja ha declarat el nostre Tribunal Constitucional, no sempre és fàcil establir el necessari equilibri entre el progrés econòmic i la defensa dels béns ambientals quan ambdós formen part intrínseca de la qualitat de vida (STC 64/1982).

La progressiva intervenció de l'Administració de la Generalitat en la gestió dels diversos sectors ambientals ha fet cada vegada més palesa, per raons d'eficàcia, la necessitat de concentrar en un sol òrgan les diverses funcions. El procés s'inicia amb la creació de dos organismes autònoms: la Junta de Sanejament i la Junta de Residus, adscrits ambdós al Departament de Política Territorial i Obres Públiques; i amb la potenciació funcional de la Comissió Central d'Indústries i Activitats Classificades, i culmina, més recentment, amb la creació de la Direcció General de Medi Ambient, adscrita igualment al Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Decret 360/1988, de 12 de desembre.

La nova Direcció General integra una bona part de les funcions públiques mediambientals que corresponen a la Generalitat de Catalunya. Amb tot, però, aquesta reestructuració orgànica s'ha de qualificar de tímida ja que no ha incorporat tres funcions bàsiques: el control de les emissions d'origen industrial potencialment contaminadores de l'atmosfera, que continuen adscrites al Departament d'Indústria i Energia; els espais naturals protegits, que comparteix amb el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca; i el sanejament de les aigües residuals i el control de la qualitat de les aigües, que continuen adscrites a la Direcció General d'Obres Hidràuliques del mateix Departament de Política Territorial i Obres Públiques.⁴

4. Aquesta estructura ha estat ja superada per la creació del Departament de Medi Ambient a través de la Llei 4/1991, de 22 de març. Les seves competències s'han assignat pel Decret 67/1991, de 8 d'abril.

IV. Acció de la Generalitat en matèria d'intervenció administrativa de les activitats classificades

La intervenció administrativa de les activitats potencialment perniciososes per a l'entorn té com a objectiu fonamental el control, activitat per activitat, de la seva incidència ambiental.

Aquesta intervenció de control abasta tres accions públiques bàsiques:

A) Una acció preventiva, que consisteix a subjectar l'exercici de l'activitat a l'obtenció: a) D'una llicència específica, la llicència d'activitats classificades, que sotmet el projecte al tràmit d'avaluació del seu impacte sobre el medi, i b) L'autorització de funcionament, a través de l'acta de comprovació, mitjançant la qual es constata l'efectiu compliment de les condicions de la llicència, l'eficàcia de les mesures de correcció de les emissions susceptibles de degradar el medi i les mesures de prevenció del risc potencial sobre les persones i els béns.

B) Una acció d'inspecció, adreçada a constatar la permanent adequació de les instal·lacions, emissions i mesures de prevenció de riscos a les normes de qualitat i de seguretat vigents. La dinàmica de les activitats, subjectes a un procés continu d'adaptació a les noves tecnologies i processos productius i la dinàmica evolutiva de les normes de qualitat i de seguretat, fan que aquesta funció sigui especialment important.

C) Una acció sancionadora que va des de la multa o sanció pecuniària fins a la retirada temporal o definitiva de la llicència, amb el consegüent cessament en l'exercici de l'activitat, quan com a resultat de la funció inspectora es constata l'incompliment de les normes de qualitat o de prevenció de riscos.

Juntament amb aquestes funcions bàsiques, la intervenció de les activitats classificades n'ha d'afrontar dues altres:

1.^a L'avaluació dels efectes additius. Està constatat que el control puntual, activitat per activitat, no permet una avaluació suficient dels seus efectes sobre l'entorn, com a conseqüència del fet que, especialment en els supòsits de concentració d'activitats en un mateix sector territorial — Polígons industrials, per exemple —, es produeix una acumulació d'emissions o una potenciació del risc. Aquesta concentració d'activitats fa que, per efectes d'addició, es produeixi una degradació ambiental legalment intolerable i no són, per tant, suficients, les normes de qualitat o de prevenció imposades a cada una de les activitats. En aquest cas s'imposa fer avaluacions sectorials i establir legalment, si s'escau, unes normes de qualitat més restrictives per a cada focus emissor o, fins i tot, prohibir l'exercici de noves activitats en el sector.

2.^a L'harmonització d'aquesta acció preventiva amb els instruments d'ordenació del territori i d'ordenació urbanística. La possible col·lisió entre les normes urbanístiques i les ambientals es resol legalment arrogant a la llicència específica per a l'exercici d'activitats classificades el caràcter de prèvia i vinculant respecte a la llicència urbanística d'obres i d'usos. Aquesta solució provoca implícitament, en el cas de col·lisió, una derogació de les normes urbanístiques. Situació que es pot superar a nivell de planificació incorporant a la normativa urbanística les prescripcions de la normativa ambiental.

1. Acció legislativa

Les activitats públiques i privades susceptibles d'incidir negativament en el medi se subjecten, com hem dit, a la intervenció administrativa del municipi amb la tutela i l'acció complementària de l'Administració de la Generalitat, d'acord amb el «*Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*» de 30 de novembre de 1961, en relació amb el R. Decret 2115/1978, de transferències de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya.

El procediment específic d'aquest Reglament estableix la intervenció de l'Administració de la Generalitat en els expedients per a l'atorgament de la llicència municipal preceptiva mitjançant la qualificació de l'activitat i l'emissió d'un informe que té el caràcter de vinculant per a l'Ajuntament si és contrari a l'exercici de l'activitat. Aquesta acció de l'Administració de la Generalitat sobre un servei municipal, que es justifica per la insuficient capacitat de gestió del municipi per avaluar correctament la perniciositat potencial de les activitats classificades i pel fet que l'interès protegit transcendeix l'àmbit estrictament municipal, no ha estat objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional i avui troba una habilitació legal en l'article 62 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local.

El Govern de la Generalitat, per Decret del Consell Executiu número 87/1982, de 29 de març, tot i mantenint la seva funció protectora i tuitiva sobre la intervenció preventiva i de control i sanció d'aquestes activitats, eximeix del tràmit de qualificació i informe per l'Administració de la Generalitat determinades activitats atenent d'una banda, l'àmbit espacial i la naturalesa de la seva incidència sobre el medi i d'altra banda, la capacitat de gestió del municipi.

Posteriorment, i mitjançant el Decret 346/1988 de l'1 de desembre es descentralitza, també per a determinades activitats, en els Consells Comarcals la funció de qualificació i informe que correspon a l'Administració de la Generalitat.

Aquesta funció d'intervenció preventiva de l'exercici de les activitats potencialment perniciososes per al medi s'ha reforçat com a conseqüència de la incorporació de la Directiva 85/337, de 28 de juny de la CEE, sobre *Avaluació d'Impacte Ambiental*. Aquesta Directiva s'ha incorporat al bloc normatiu de l'Estat mitjançant el R.D. Legislatiu 1302/86, de 28 de juny, i la Generalitat de Catalunya l'ha adaptat a les seves peculiaritats orgàniques i de gestió ambiental mitjançant el Decret 114/1988 de 7 d'abril.

En una definició descriptiva, el concepte legal d'avaluació de l'impacte ambiental conté les notes següents:

a) S'entén per impacte ambiental les repercussions sobre el medi de determinades activitats humanes.

b) Aquest impacte és objecte d'avaluació per l'Administració pública en la fase de projecte, és a dir, abans de concedir l'autorització per a l'execució del projecte.

c) L'avaluació s'efectua basant-se en un estudi d'impacte ambiental que s'ha d'incloure en el Projecte i ha de contenir preceptivament les dades legalment prefixades.

d) Les activitats subjectes a avaluació estan igualment determinades.

e) El procediment d'avaluació està, igualment, fixat per la Llei i culmina amb la declaració d'impacte.

f) La declaració d'impacte determina les condicions que s'han d'establir, en la resolució d'autorització per a l'execució del projecte, en ordre a l'adequada protecció del medi i els recursos naturals.

Estan sotmeses, per imperatiu legal, a avaluació d'impacte ambiental, aquelles activitats humanes que figuren determinades legalment.

Els criteris explícits emprats pel legislador a l'hora de decidir la relació de projectes sotmesos a avaluació són, d'acord amb l'article 2 de la Directiva de la CEE, que puguin tenir repercussions importants sobre el medi, en particular a causa de la seva naturalesa, les seves dimensions o la seva localització.

La Directiva de la CEE, en l'article 4.1 estableix que els projectes que s'han de sotmetre obligatòriament a avaluació d'impacte ambiental són els enumerats en l'annex I.

La mateixa Directiva permet, però, que els estats membres puguin, d'una banda, ampliar aquesta llista (art. 4.2) i, d'altra banda, reduir-la (art. 1.5 i 2.3).

L'Estat ha fet ús d'aquesta potestat ampliatòria i així, el Reial Decret legislatiu, en l'annex, recull tots els projectes que figuren en l'annex de la Directiva, i hi afegeix:

- Aeroports d'ús particular.
- Ports esportius.
- Grans preses.
- Primeres repoblacions quan comportin riscos de greus transformacions ecològiques negatives.
- Extraccions a cel obert d'hulla, lignit o altres minerals.

Per la seva part, la Generalitat de Catalunya, en el seu Decret 114/1988, fa també ús de la seva potestat normativa en aquesta matèria i amplia la relació de projectes del Reial Decret legislatiu de l'Estat, addicionant-hi:

- Els ports pesquers.
- Dics i altres actuacions de defensa del domini públic marítimo-terrestre, sempre que el pressupost d'execució per contracta excedeixi els 500 milions de pessetes.
- Les instal·lacions de tractament de residus urbans i assimilables, sempre que la planta faci un tractament superior a 300 tones/dia.
- Totes les obres i les instal·lacions que puguin perjudicar notòriament els valors preservats en els espais naturals protegits, d'acord amb el que preveu el capítol 3 de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals.

Aquest Decret estableix, però, una important restricció en l'àmbit de la seva aplicació ja que, d'acord amb l'article 1, es limita a les obres, les instal·lacions i les activitats la realització o autorització de les quals correspongui a l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Tal com s'expressa en l'exposició de motius del mateix Decret, la seva aplicació no s'estén als projectes de competència exclusiva de les administracions locals de Catalunya.

Per a aquestes activitats regeix, per tant, la legislació de l'Estat amb caràcter supletori. I això planteja problemes de determinació de l'òrgan ambiental competent. Determinació que entenem que s'ha de resoldre a favor de l'òrgan ambiental de l'Administració de la Generalitat per tractar-se d'una competència executiva o de gestió, atribuïda com a pròpia de la Generalitat.

Les condicions exposades a l'exercici de l'activitat en la declaració d'impacte ambiental són vinculants.

La CEE assumeix en aquesta matèria les funcions d'harmonització legislativa i de coordinació de les actuacions.

2. Acció executiva

2.1. Activitats classificades normals

La funció de qualificació i informe de les activitats classificades atribuïda a l'Administració de la Generalitat, s'exerceix de forma desconcentrada, en les Delegacions Territorials del Govern de la Generalitat fins a la creació de la Direcció General del Medi Ambient, i des de llavors en els serveis territorials d'aquesta Direcció General,⁵ mitjançant les Comissions Territorials d'Activitats Classificades. La Comissió de Barcelona té una Subcomissió específica per al Municipi de Barcelona.

L'exempció de qualificació i informe per a determinades activitats en favor dels municipis es pot avaluar molt positivament. Són 120 municipis els que s'han aollit en aquesta exempció amb els següents resultats globals, referits a l'any 1989:

Comissió Territorial	Activitats qualificades i informades per la Comissió. Nombre	Activitats qualificades i informades pels mateixos ajuntaments. Nombre
Barcelona	3.400	2.200
Girona	810	270
Lleida	420	338
Tarragona	840	400

2.2. Activitats classificades sotmeses a declaració d'impacte ambiental

En el període de vigència del Decret 114/1978, la Comissió Central d'Activitats Classificades, que és l'òrgan ambiental competent a Catalunya, ha formulat 6 declaracions d'impacte ambiental i altres 3 estan actualment en tràmit. Amb caràcter específic, i en aplicació de la legislació sectorial sobre el domini públic hidràulic es formulen, anualment, una mitjana de 12 declaracions d'impacte ambiental, referides especialment a centrals hidroelèctriques.

Finalment, i a mode de balanç general, es pot afirmar que tot i la indubtable transcendència de l'acció preventiva de l'Administració en aquest tema, ni els municipis, excepte lloables excepcions, ni l'Administració de la Generalitat han aconseguit que la intervenció pública tingui eficàcia suficient per a la protecció del medi de d'aquest vessant del problema. Conflueixen tota una sèrie de circumstàncies en el tema que dificulten l'obtenció de resultats satisfactoris. En primer lloc una tramitació llarga i complicada, en segon lloc una normativa d'insuficient rang i ja obsoleta i finalment, la pressió, dominant, de la promoció econòmica sobre les mesures de protecció del medi.

5. Vid. nota 1.

A la insuficient eficàcia de l'acció preventiva, cal afegir-hi l'escassa actuació en les fases de control posterior de l'exercici de l'activitat i la pràcticament nul·la acció sancionadora. Aquí concorren també diversos factors que dificulten l'acció pública. L'endèmica insuficiència de mitjans econòmics de l'Administració municipal, la crisi de molts sectors industrials i la preferent dedicació de recursos adreçats a incrementar la productivitat i competitivitat de les empreses, la dispersió normativa, una escassa pressió social organitzada i, finalment, una també endèmica posició negativa dels òrgans decisoris de l'Administració davant la imposició de sancions.

V. Acció de la Generalitat en matèria d'aigües

L'aigua continental ha esdevingut un bé escàs en àmbits territorials cada vegada més amplis. La insuficiència d'aquest recurs natural té el seu origen en dues causes diferenciades. Així, cal distingir entre la insuficiència absoluta o directament lligada amb els cabals disponibles, amb independència del seu ús o utilització i la insuficiència relativa, directament lligada amb la seva qualitat i relacionada amb els seus usos o destinació.

L'acció pública en aquest sector es tracta, ordinàriament, atenent als dos supòsits conjuntament. Només el segon té, però, una relació directa amb el medi ambient. És a dir, s'inclou en el sector material del medi ambient l'aspecte relatiu a la qualitat de les aigües. I les normes ambientals de qualitat es refereixen i es fixen atenent als usos o destinació de l'aigua.

L'acció pública en matèria de medi ambient, referida a la qualitat d'aquest recurs natural, abasta, a la vegada, dues funcions diferents, encara que interactives. D'una banda, la funció o acció de control de qualitat adreçada a la intervenció i a la interdicció, si s'escau, de la contaminació d'aquest bé de domini públic i, d'altra banda, la funció pública de depuració de les aigües residuals.

Aquí ens referirem únicament a aquestes dues funcions atribuïdes als poders públics: vetllar per la qualitat de les aigües i contribuir a la depuració de les que són residuals.

Ambdues funcions s'han de referir als criteris i normes de qualitat de l'aigua que es fixen en la normativa vigent. Criteris i normes de qualitat que pretenen harmonitzar dos factors:

a) La naturalesa de les substàncies i formes d'energia que n'alteren la composició natural.

b) L'ús o destinació de l'aigua.

El quadre de variables que resulta de la combinació d'ambdós factors és molt ampli, pel fet que la llista de contaminants és molt nombrosa i també són múltiples els usos a què es destina aquest recurs natural i que van des dels de consum humà fins als lúdics o d'oci.

En aquesta situació hem d'afegir el fet que, en el control de qualitat i previsió sobre les emissions, s'han de tenir en compte:

a) Els cabals de l'element receptor, que són variables. Efecte estiatge.

b) L'oxigenació, en tant que contribueix a l'autodepuració, especialment de les substàncies orgàniques —D.B.O. i D.Q.O.— i també variable, fins i tot en un mateix element receptor.

c) Els efectes de concentració de contaminants i de reacció mútua una vegada incorporats a l'element receptor, entenent com a tal qualsevol aigua continental corrent o estancada.

Per tot això, l'acció pública preventiva i de control es fa extremadament complexa.

La delimitació de les competències de la Generalitat en aquesta matèria ha d'atendre, específicament, les següents peculiaritats:

A) La declaració d'aquest recurs natural com a bé de domini públic estatal (art. 1.2. Lley estatal d'Aigües).

B) La diferenciació entre aigües que corren íntegrament per dins de Catalunya i les compartides amb altres comunitats autònomes o amb França (art. 149.1.22 de la Constitució).

C) La consideració que les aigües continentals superficials i les subterrànies renovables, integrades totes elles en el cicle hidrològic, constitueixen un recurs unitari.

D) La varietat i complexitat de les normes de qualitat.⁶

1. Acció legislativa

L'evacuació i el tractament de les aigües residuals s'afronta legislativament per la Generalitat de Catalunya mitjançant la Llei 5/1981, de 4 de juny.

També en aquest cas es tracta d'establir la col·laboració de l'Administració de la Generalitat en la prestació d'un servei municipal obligatori. En un resum esquemàtic, la nova normativa, seguint precedents del dret comparat, i especialment del francès, aborda el problema del finançament de les obres públiques necessàries per a una depuració i eliminació correcta de les aigües residuals, mitjançant l'establiment d'una tarifa sobre el consum de l'aigua i d'un cànon de sanejament. Es fonamenta en el principi d'unitat del cicle de l'aigua; s'aplica amb el criteri de solidaritat de tots els usuaris d'una mateixa conca hidrogràfica, i estableix una actuació coordinada entre

6. El Reial Decret 927/1988, de 29 de juliol, incorpora les següents directives de la CEE:

- 75/440, de 16 juny relativa a la qualitat requerida per les aigües superficials destinades a la producció d'aigua potable als Estats membres.
 - 76/464, de 4 de maig, relativa a la contaminació ocasionada per determinades substàncies perilloses abocades al medi aquàtic de la Comunitat.
 - 76/160, de 8 de desembre de 1975, relativa a la qualitat de les aigües de bany.
- L'Ordre de 12 de novembre de 1987 incorpora les directives:
- 82/196, de 22 de març, relativa als valors límit pels abocaments de mercuri.
 - 83/513, *id.* pels abocaments de cadmi.
 - 84/491, *id.* pels abocaments d'hexacloro-ciclohexan.
 - 86/280, *id.* per tota una llista de substàncies perilloses.

Hi ha encara Directives sobre normes de qualitat encara no incorporades. Exemple: Directives 80/86; 80/778.

l'Administració de la Generalitat i els municipis a través de la creació d'un organisme autònom, la Junta de Sanejament, encarregat de planificar i finançar les obres i instal·lacions de tractament; obres i instal·lacions que seran gestionades pels ens locals afectats.

Aquesta normativa serà objecte d'ampliació i de revisió mitjançant la Llei 17/1987, de 13 de juliol, reguladora de l'administració hidràulica de Catalunya, ja adaptada a la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'aigües, que conté la legislació bàsica de l'Estat en aquesta matèria.

La refosa dels preceptes de la Llei 5/1981 i de la Llei 17/1987 en un text únic es va dur a terme mitjançant el Decret legislatiu 1/1988, de 28 de gener.⁷

2. Acció executiva

L'acció executiva de l'Administració de la Generalitat abasta els dos aspectes d'intervenció:

- a) El control dels abocaments, que resta subjecte al règim d'autorització puntual i de l'acció d'inspecció i sanció.
- b) La planificació, el finançament i l'execució de les plantes de tractament.

És aprovat el Pla de Sanejament de Catalunya, que s'executa a través de 14 plans zonals, a nivell de subconques hidràuliques.

D'aquests plans zonals 10 estan en vigor, i abasten una població de 5.865.000 habitants.

La inversió prevista pel Pla supera els 350.000.000.000 de pessetes. El 31 de desembre de 1989, el balanç de les inversions realitzades és el següent:

- Despeses realitzades: 38.200.000.000 de pessetes.
- Despeses contraes: 24.500.000.000 de pessetes.
- Nombre d'actuacions realitzades (estacions depuradores, col·lectors, emissaris submarins i estudis tècnics) — 165.

La gestió de les plantes és dura a terme pels ens locals i representa actualment uns costos aproximats de 9.500.000.000 de pessetes que finança la Junta de Sanejament.

VI. Acció de la Generalitat en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric

Si l'acció pública en matèria de protecció de l'aigua es veu dificultada per la multiplicitat dels factors que abasta i la complexitat del control del compliment de les normes de qualitat, el mateix es pot dir de la protecció de l'ambient atmosfèric, afegint-hi encara un nou condicionant, ja que si la contaminació de l'aigua, especialment la superficial, es pot mesurar en un espai físic ben delimitat, la contaminació atmosfèrica es troba diluïda en un medi sense barreres i en moviment continu i

7. Cal advertir que els articles 35.2; 38.1 i 38.2 de la Llei 17/1987 estan suspesos com a conseqüència de la interposició de recurs davant el Tribunal Constitucional, per part del Govern de l'Estat i la invocació de l'article 161.2 de la Constitució.

erràtic. Per això, tot i els avenços tecnològics en els aparells sensors, la presència insalubre o nociva, de substàncies o formes d'energia no s'aprecien ordinàriament fins al moment que es manifesten en els seus efectes sobre les persones o els béns i l'acció pública s'ha de moure respecte d'aquest recurs natural, amb una elevada dosi d'especulació, tenint sempre present que la correcció de la contaminació atmosfèrica és un exponent fidel del principi general segons el qual, en tots els sistemes de depuració, la contaminació no s'elimina sinó que es trasllada d'un medi a un altre.

1. Acció legislativa

La protecció de l'ambient atmosfèric s'aborda legislativament a Catalunya amb la Llei 22/1983, de 21 de novembre.

El marc de la legislació de l'Estat el constitueixen una sèrie de normes preconstitucionals i, fonamentalment, la Llei 38/1972, de 22 de desembre, desenvolupada per Reial Decret 883/1975, de 6 de febrer, que conté les normes de qualitat de l'aire.⁸

La Llei 22/1983, que ha estat posteriorment modificada per la Llei 7/1987, de 25 de juny, estableix la distribució de les competències entre els diferents Departaments de l'Administració de la Generalitat i la seva articulació amb les que corresponen a les entitats locals de Catalunya.

Les seves aportacions més notables són:

A) Estableix els instruments bàsics per articular una acció preventiva eficaç de la contaminació atmosfèrica.

Aquests instruments són: els mapes de capacitat i vulnerabilitat del territori, els plans previsoris de mesures a adoptar en supòsits de declaració de determinades zones en situació d'emergència davant episodis esporàdics o accidentals de contaminació i la xarxa de vigilància i previsió de la contaminació atmosfèrica.

B) Estableix els instruments bàsics per articular una actuació restauradora eficaç de la contaminació atmosfèrica. Aquests instruments són els plans d'actuació en supòsits de declaració de determinades zones en situació de protecció especial quan els nivells de concentració de contaminants ultrapasen ordinàriament els nivells màximament legalment admesos.

C) Crea el Fons per a la Protecció de l'Ambient Atmosfèric.

D) Delimita i concreta les competències dels ens locals.

E) Incrementa notablement la quantia de les sancions.

Aquesta Llei ha estat desenvolupada reglamentàriament mitjançant el Decret 322/1987, de 23 de desembre, que conté la regulació del règim especial aplicable a les activitats industrials potencialment contaminadores de l'atmosfera i, en el seu annex 1, un catàleg d'aquestes activitats. La seva aportació més transcendent és següent:

8. El Reial Decret 833/75, de desenvolupament de la Llei 38/1972, de 22 de desembre, ha estat modificat pels Reials Decrets; 1613/1985, d'1 d'agost, que estableix noves normes de qualitat de l'aire en la contaminació per diòxid de sofre i partícules i 717/1987, de 27 de maig, que estableix noves normes de qualitat de l'aire en la contaminació per diòxid de nitrògen i plom.

rament la determinació continguda en l'article 8.^è que connecta els mapes de vulnerabilitat i capacitat del territori amb els instruments de planificació territorial i urbanística.

2. Acció executiva

A) L'acció preventiva abasta dues funcions:

- a) El coneixement dels factors que incideixen en la qualitat de l'aire, en tots els sectors del territori on es presenta una concentració de focus emissors de contaminants o bé on es fan palesos els seus efectes perniciosos. Aquesta funció l'assumeixen els mapes de vulnerabilitat i capacitat del territori. Aquests mapes estan en procés de formulació. És aprovat inicialment el que es refereix a la comarca del Baix Llobregat.
- b) Els plans previsoris de mesures. — Està formulat el que proposa el municipi de Barcelona.

B) L'acció restauradora que abasta també dues funcions:

- a) La declaració de zones d'atenció o de protecció especial. — Han estat declarades zones de protecció especial els termes municipals de Montcada i Reixac i de Cassà de la Selva.
- b) La formulació de Plans d'Actuació. — Estan en tràmits els Plans d'actuació corresponents a les dues zones declarades de Protecció especial.

En l'acció de protecció de l'ambient atmosfèric hi juga un paper especial per la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica. Aquesta Xarxa integra les xarxes dels ens locals i, a la vegada, està incorporada a la xarxa de l'Estat. Dotada de sensors fixos i mòbils, permet en els sectors del territori més afectats un control puntual dels contaminants més bàsics.

Cal advertir, però, que la dotació de la Xarxa és insuficient tant pel que fa a la seva potència per cobrir tots els àmbits territorials com a la limitació respecte al nombre dels contaminants que pot mesurar.

VII. Acció de la Generalitat en matèria de residus

L'impacte dels residus sòlids sobre el medi depèn directament de dos factors: la naturalesa dels residus i el sistema emprat per al seu tractament.

Ambdós factors estan relacionats ja que la idoneïtat del sistema de tractament depèn de la naturalesa dels residus a tractar.

L'impacte que ocasionen els residus inerts sobre el medi, per exemple, és escàs i, per això, ofereixen poques dificultats de tractament. Per contra, la perniciositat de l'impacte dels residus tòxics i dels radioactius exigeixen uns sistemes complexos i especialitzats i rigorosament controlats.

La relació dels dos factors és especialment intensa en el cas que el tractament s'adreci a obtenir-ne un aprofitament, per qualsevol dels nombrosos sistemes que es poden emprar i que van des de la tria i reciclatge fins a la seva transformació amb recuperació d'energia.

Finalment, cal posar en relleu que el tractament dels residus sòlids és una funció pública, encara que aquest caràcter és discutit en relació als residus originats per l'indústria, la ramaderia i la construcció.

1. Acció legislativa

1.1. Legislació de la Generalitat sobre residus sòlids urbans

El tractament dels residus sòlids urbans és una responsabilitat atribuïda legalment als municipis, com hem vist, per la legislació de règim local, i també per la Llei 42/1975, de 19 de novembre, citada.

Respecte d'aquesta competència municipal cal fer, però, una important precisió. Tant la Llei 7/1985, com la Llei 8/1987, de 14 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya, atribueixen la competència de tractament de residus sòlids urbans, com a servei municipal obligatori, als municipis de més de 5.000 habitants.

El fet que els municipis de menys de 5.000 habitants tinguin l'obligació de fer la recollida dels residus i no tinguin l'obligació de fer-ne el tractament, obliga a preguntar-se quina és la raó per la qual el legislador dóna aquesta resposta tan poc congruent. Perquè, una de dues, o considera que en els municipis de menys de 5.000 habitants no cal fer el tractament, o bé considera que alguna altra Administració s'ha de fer càrrec dels residus recollits per l'Administració municipal, i tractar-los. En qualsevol cas, la primera interpretació seria absolutament contrària a l'objectiu general de protecció del medi i, a falta d'una atribució expressa a una altra Administració per la legislació sectorial, aquest servei, complementari del de recollida pels municipis de menys de 5.000 habitants, s'ha de considerar atribuït a la comarca, per l'article 27 de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'Organització Comarcal de Catalunya.

La legislació de la Generalitat en aquesta matèria es limita al Decret 64/1982, de 9 de març, que desplega parcialment la Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre residus sòlids, citada. Aquest Decret defineix les competències sobre la matèria dels diferents òrgans de l'Administració de la Generalitat, i estableix el sistema de col·laboració d'aquesta Administració amb els municipis mitjançant els consorcis.

Contràriament a l'ampli desplegament legislatiu de la Generalitat respecte als residus sòlids urbans d'origen industrial, el desplegament, pel que fa als residus sòlids urbans, es mostra insuficient i, respecte als residus d'altre origen: ramaders, hospitalaris, de la construcció, etc., el desplegament legislatiu és nul.

1.2. Legislació de la Generalitat sobre residus sòlids industrials

El tractament dels residus d'origen industrial constitueix a Catalunya un problema greu. Els efectes sobre l'entorn i sobre els recursos naturals bàsics, com són l'aigua i el sòl, de molts d'aquests residus són potencialment molt perniciosos. La seva perniciositat és notòria i manifesta quan es tracten de manera no idònia, ja sigui per una deposició incontrolada sobre el sòl, pel seu abocament directe en aigües continentals o marítimes, o per la seva incineració o transformació en plantes o instal·lacions inadequades.

La gravetat del problema a Catalunya es fa palesa pel sol fet de constatar que d'una producció anual estimada de residus d'origen industrial de 3,5 milions de Tm, només unes 800 Tm es tracten de manera idònia, és a dir, es deposen, eliminen, recuperen

reciclen o transformen, amb garantia de control que els seus efectes sobre l'entorn se situen dins les normes legals de qualitat.

El Parlament de Catalunya ha regulat la matèria en la Llei 6/1983, de 7 d'abril, sobre residus industrials. L'article 12.1. i 2 d'aquesta Llei va ser modificat per la Llei 15/1987, de 9 de juliol.

Aquesta Llei desplega els principis i criteris bàsics de la Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre residus sòlids.

Amb posterioritat, i com a conseqüència de l'ingrés d'Espanya a la CEE, l'Estat incorpora diverses Directives de la Comunitat sobre aquesta matèria, mitjançant el R.D. Legislatiu 1163/86, de 13 de juny, que modifica la Llei 42/75.

També afecta en aquesta matèria la Llei de l'Estat 20/86, de 14 de maig, bàsica de residus tòxics i perillosos, dictada després de la incorporació de les Directives del Consell de la CEE: 74/403; 78/176; 78/319; 82/29; 83/513 i 84/491, mitjançant el R.D. Legislatiu 2/86, de 4 d'agost.⁹

Cal posar en relleu el fet que mentre que les Directives de la CEE i la legislació bàsica de l'Estat en aquesta regulació d'una determinada classe de residus, es refereixen, atenent a la seva naturalesa, composició i efectes, als residus tòxics i perillosos, la legislació de la Generalitat en fa una regulació específica atenent al seu origen industrial. Aquesta discordança presenta una disfuncionalitat entre ambdues normatives, consistent en el fet que no tots els residus d'origen industrial tenen el caràcter de tòxics i perillosos —residus especials en la Llei catalana— i que hi ha residus de caràcter especial que tenen un origen diferent de l'industrial —laboratoris, tallers, etc.

Les peculiaritats més notables de la legislació catalana, a part el buit legal que es presenta en la regulació, *strictu sensu*, dels residus especials d'origen no industrial, són:

A) La regulació integral dels residus, des del seu origen —productor— fins al seu tractament, passant per les fases de recollida, emmagatzematge i transport, el que permet, mitjançant el sistema de registre de productors, transportistes i tractadors, i la implantació de guies de transport, un control puntual i complet de la seva gestió.

B) La intervenció activa de l'Administració de la Generalitat per tal d'assegurar una gestió idònia. Intervenció que abasta des de la planificació, programació i promoció d'instal·lacions i plantes de tractament, fins a la gestió directa. Té una especial menció, la facultat del Govern de la Generalitat per decidir l'emplaçament de les plantes de tractament mitjançant l'ús, si s'escau, de la coerció interadministrativa.

2. Acció executiva

2.1. Acció sobre residus urbans

L'acció de la Generalitat en residus sòlids urbans consisteix fonamentalment en la cooperació econòmica i tècnica amb els municipis.

La cooperació tècnica s'inicia amb la formulació d'un pla director de residus sòlids urbans, redactat per la Junta de Residus l'any 1983 i que no ha estat aprovat. D'acord

9. Aquesta normativa s'ha vist incrementada i en part modificada per la Llei 21/1991, de 18 de març, de mesures urgents per a la gestió dels residus industrials.

amb les seves indicacions s'han executat, però, diversos programes d'àmbit comarcal, especialment a les comarques de muntanya.

La cooperació econòmica s'ha dut a terme mitjançant la formulació de programes de cooperació econòmica, específics per a aquest servei, i integrats en el Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya. Les inversions realitzades comprenen ajuts econòmics als municipis, mancomunitats, consorcis i consells comarcals, per un total de més de 2.000 milions de pessetes, distribuïts entre 16 plantes de tractament (abocadors, incineradores i compostatge), vehicles de recollida i transport, maquinària de tractament i contenidors.

Els programes específics els formula anualment el Departament de Medi Ambient mitjançant convocatòria pública.

L'eficàcia d'aquests Programes de Cooperació es veu molt sovint condicionada per les dificultats dels ens locals de disposar de llocs idonis per a l'emplaçament de les plantes. Dificultats que sorgeixen com a conseqüència d'un ampli rebuig dels ciutadans a acceptar la instal·lació de les plantes de tractament en el seu terme municipal. De totes maneres cal posar en relleu el fet que l'any 1980 funcionaven a Catalunya 7 plantes de tractament controlat i avui en funcionen 28, que cobreixen, aproximadament, un 60 per cent del territori, i més d'un 80 per cent de la població.

2.2. Acció pública sobre residus d'origen industrial

La producció de residus industrials a Catalunya ha estat objecte d'un estudi molt complet per part de la Junta de Residus. Segons estimacions del Pla Director de Residus industrials que ha formulat aquest organisme autònom,¹⁰ la producció presenta les magnituds següents:

- a) Residus especials, 1.679.954 t/any.
- b) Residus assimilables a urbans, 982.016 t/any.
- c) Residus inerts, 1.010.680 t/any.

La capacitat nominal de tractament dels residus especials (tòxics i perillosos) en les instal·lacions legalment autoritzades, és d'unes 380.000 t/any. El dèficit d'infraestructures de tractament és, per tant, superior al 75 % i afecta un volum aproximat d'1.300.000 t/any: residus especials que es gestionen de manera inadequada i que comporten una degradació progressiva del medi, afectant negativament múltiples sectors ambientals, com són el sòl, les aigües superficials i les subàlvies, l'aire, el paisatge, ecosistemes naturals...

L'Administració de la Generalitat ha endegat una sèrie de programes específics adreçats a garantir una adequada gestió dels residus industrials i, fonamentalment, els de naturalesa especial.

Aquests programes són:

1. Programa estímul a actuacions preventives en origen.
2. Programa promoció d'equips per a tractament *in situ* de residus d'origen únic o múltiple.

10. Aquest Pla Director de Residus Industrials va ser substituït per l'aprovació de la Llei 21/1991, de 18 de març, formulada a proposta del Govern de la Generalitat.

3. Programa desenvolupament tecnològic i assessorament tècnic.
4. Programa bàsic de gestió.
5. Programa tractament i eliminació d'olis lubricants usats.
6. Programa restauració d'àrees contaminades.

L'aprovació del Programa bàsic de gestió, que preveu la implantació de diverses instal·lacions de tractament en diverses zones de Catalunya ha originat una forta contestació a nivell municipal i comarcal, en les zones previstes d'emplaçament i això ha comportat que el Govern de la Generalitat hagi anunciat que en proposarà la tramitació com a Projecte de Llei.¹¹

VIII. Balanç general

1. L'acció de la Generalitat en matèria de medi ambient s'ha d'avaluar prenent com a punt de partida l'elevat grau d'indeterminació de les seves competències. Indeterminació que es fa manifesta, en l'àmbit de la competència legislativa, per la indefinició, en molts subsectors, de la legislació bàsica de l'Estat i per la contínua i progressiva incorporació de la normativa de la CEE. Que es manifesta, també, en l'àmbit de la competència executiva i de gestió, per la intervenció, d'una banda, de l'Administració central, habilitada unes vegades en la interacció del medi ambient amb altres sectors materials de l'acció pública de titularitat plena de l'Estat o en el fet que els efectes ambientals ultrapassin l'àmbit territorial de la Generalitat, i altres vegades en el fet que l'execució afecta béns de domini públic de titularitat de l'Estat. D'altra banda, per la intervenció dels ens locals, habilitada per les competències que sobre gestió del medi ambient els atorga la legislació de règim local i l'específica sobre protecció del medi ambient.

2. L'avaluació de l'acció pública de la Generalitat ha d'atendre, en segon lloc, la clara evolució de la seva estructura administrativa en aquesta matèria. A partir d'una disgregació molt acusada dels òrgans mediambientals i una escassa articulació amb els ens locals, es constata un procés de superació d'ambdues posicions que evoluciona cap a una concentració de funcions en un sol òrgan, la Direcció General de Medi Ambient, i més àmpliament, en el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i la creació d'òrgans de gestió i de col·laboració amb representació dels ens locals.

3. L'acció legislativa abasta pràcticament tots els sectors ambientals bàsics. Aquesta legislació cobreix, amb caràcter general, l'àmbit de l'organització de l'Administració de la Generalitat i la delimitació de les competències entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals. Presenta, però, una clara insuficiència en el seu vessant substantiu i, producte segurament de la seva dispersió, una acusada desarticulació.

Aquesta descoordinació es fa evident entre la normativa reguladora de les acti-

11. *Vid.* nota 10.

vitats classificades, que habilita la intervenció puntual de l'Administració sobre totes les activitats potencialment perniciosos, i la diferent legislació sectorial, que habilita la intervenció atenent els recursos naturals protegits (aire, aigua, sol, espais naturals...), els vectors ambientals (residus, sorolls i vibracions, radiacions...), o els serveis públics directament adreçats a la protecció del medi (sanejament, tractament de residus sòlids, restauració de zones contaminades...).

4. L'acció executiva abasta també pràcticament tots els sectors ambientals. Aquesta acció presenta resultats molt desiguals entre els diversos sectors. Així, mentre que es pot constatar una eficàcia notable en els sectors del tractament de les aigües residuals i en el del tractament dels residus sòlids urbans, l'eficàcia en els sectors de protecció de l'ambient atmosfèric i en el sector del tractament dels residus sòlids d'origen industrial és molt més minsa.

Capítol a part mereixen l'acció en matèria d'intervenció de les activitats classificades i l'acció en matèria d'investigació, formació, divulgació i participació pública. En matèria d'intervenció de les activitats classificades s'ha avançat en el camp de la descentralització i en el camp de l'eficàcia. Ni l'un ni l'altre camp ofereixen, però, encara resultats òptims. En matèria d'investigació, formació, divulgació i participació pública, l'acció és totalment insuficient.

El tractament d'aquest tema obliga, però, a unes reflexions:

Primera. El mapa municipal de Catalunya ens presenta un nombre molt elevat de municipis amb una absoluta manca de capacitat de gestió per atendre, amb garantia, els serveis públics encomanats en aquesta matèria. La superació d'aquesta dificultat passa per l'atribució amb caràcter subsidiari o complementari, d'aquestes funcions a un ens local de caràcter supramunicipal o a la mateixa Administració de la Generalitat.

Segona. Ni l'Administració de la Generalitat ni la dels ens locals, amb poques excepcions, destinen en aquesta funció els recursos humans, tècnics i econòmics que serien necessaris. La superació d'aquest dèficit passa, lògicament, per millorar l'organització i la col·laboració interadministrativa i per incrementar els recursos, però també, i especialment en els capítols de la investigació i la formació, per a una millor articulació amb la Universitat, les Escoles Tècniques, la Formació Professional i les empreses, i una major relació d'intercanvi informatiu amb l'Administració de l'Estat i amb la CEE.