

# ACCIÓN PÚBLICA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Antoni Choy i Tarrés  
Subdirector general de la  
Dirección General del Medio Ambiente

## I. Introducción

La acción pública de la Generalidad en materia de medio ambiente se sitúa en dos niveles diferenciados. Esta diferenciación se establece atendiendo a la doble concepción con la que el medio ambiente es tratado en la Constitución.

El artículo 45, y con relación al mismo, el artículo 53 del texto constitucional, nos ofrece una acepción teleológica del medio ambiente. La defensa y restauración del medio ambiente se impone como un derecho-deber de la persona, como un objetivo directamente ligado a la calidad de vida, y se configura como principio rector e informador de toda la acción pública. La función pública del medio ambiente se apoya en la indispensable solidaridad colectiva. Por ello la protección del medio se concibe constitucionalmente como un principio ético y su desarrollo nos conduce a una nueva disciplina, la ecoética —R. Martín Mateo— o la ética ambiental —R. Tamames, entre otros.

En el artículo 149.1.23 de la Constitución, el medio ambiente es tratado como una materia específica y, por lo tanto, diferenciada de los restantes sectores materiales en los que la acción pública se divide, de acuerdo con la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Ambas acepciones no pueden ser, sin embargo, separadas del todo. En efecto, si la noción de materia que encabeza las dos listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución es, para muchos sectores, de difícil determinación,<sup>1</sup> en el supuesto que nos ocupa la determinación del contenido de la materia concreta, el medio ambiente, es especialmente dificultosa.

No se pretende en estas notas un intento de concreción y determinación del alcance de la materia medio ambiente, en el artículo 149.1.23 de la Constitución, pero sí poner de manifiesto que a efectos de comentar la acción de la Generalidad en los diez

---

1. El Tribunal Constitucional, ya en la Sentencia de 28 de febrero de 1981, se ha referido a la «compleja tipología» de técnicas que emplea el artículo 149 y, quizás por ello, ha rechazado sistemáticamente la adopción de criterios generales para definir aquello que se debe entender por materia.

El concepto incluye contenidos muy variados, pero es siempre un elemento sustancial de la competencia y, por ello, el hecho de saber qué es lo que está incluido o excluido en una determinada materia, es esencial a la hora de determinar el alcance de la competencia. Como ha destacado S. Muñoz Machado —Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Ed. Civitas, Madrid 1982— las materias relacionadas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, no están elegidas según un criterio uniforme. Contrariamente a ello, la materia es en ocasiones una actividad pública (relaciones internacionales), un bien (aguas, minas, patrimonio histórico), una institución (expropiación, responsabilidad), una técnica económica (planificación) o una acción reflexiva del Estado sobre sí mismo (Administraciones públicas).

años de vigencia del Estatuto, deberemos hacerlo sobre la base de un contenido específico, acotado materialmente, que será el que nos sirva de base para exponer y evaluar dicha acción.

Como rasgos más significativos adelantamos que no se tratará el tema de los espacios naturales. El concepto espacio natural no figura de manera explícita en la Constitución, ni en su artículo 45, ni en la relación de materias que contienen sus artículos 148 y 149. Hay, sin embargo, una clara tendencia a considerarlo incluido en el concepto de protección del medio ambiente que se regula en el citado artículo 149.1.23. Abona esta interpretación el hecho de que el Estatuto de Autonomía de Cataluña invoca dicho precepto constitucional cuando asume competencias exclusivas en materia de espacios naturales protegidos, en su artículo 9.1.10. También resulta significativo, sin embargo, y ello nos conduciría a una interpretación contraria, el hecho de que la asunción de competencias genéricas en materia de protección del medio ambiente se sitúa en el artículo 10.1.6 del Estatuto con la consiguiente incidencia en el ámbito competencial que ello puede comportar, como veremos más adelante.

Tampoco trataremos los temas conexos, es decir, aquellas materias específicas que aunque guardan relaciones intensas y campos interactivos con el medio ambiente están constitucionalmente y estatutariamente diferenciadas, tales como el urbanismo, la ordenación del territorio y el litoral, el patrimonio histórico-artístico, la caza y la pesca...

## II. Competencias de la Generalidad de Cataluña

1. La Generalidad de Cataluña, como poder público autónomo, tiene la obligación constitucional de informar toda su acción pública en los principios del reconocimiento del derecho de la persona a disponer de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales y de protección, defensa y restauración del medio ambiente.

En el ámbito de todas sus competencias territoriales, la legislación de la Generalidad de Cataluña debe concretar, si ha lugar, el contenido y materialización de este derecho social, ya sea como derecho subjetivo directamente protegido y exigible, ya sea como interés legítimo accionable ante la propia administración y la jurisdicción.

Igualmente, en su función ejecutiva o de gestión debe ponderar el derecho reconocido y ajustarse a los principios y objetivos que la Constitución le encomienda velar.

La acción ética del medio ambiente se refiere, además, y muy especialmente, a los campos de la formación, la investigación, la divulgación y, en definitiva, a la concienciación personal y colectiva del respeto a los bienes y recursos y, en definitiva, a los ecosistemas naturales.

En el campo de la investigación merecen especial atención dos líneas generales: *a)* la de las tecnologías limpias, dirigida directamente al criterio prioritario de la prevención y, *b)* la de las relaciones causales entre la emisión de contaminantes y los efectos sobre la salubridad del medio y los recursos naturales en general, directamente dirigida a la determinación de los criterios de calidad de los bienes ambientales y la fijación de los límites máximos tolerables en las emisiones de los diferentes contaminantes o vectores ambientales. Líneas de investigación que forman parte de la mayoría de los programas de la Comunidad Económica Europea sobre prevención en materia de medio ambiente.

2. La competencia sectorial sobre protección del medio ambiente se asume en la comunidad autónoma catalana en el artículo 10.1.6 del Estatuto de Autonomía, al establecer que: «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección».

Se trata, pues, de competencias sobre la materia específica tratada en el apartado 23 del artículo 149.1 de la Constitución. Competencias que abarcan el nivel legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado y, con plenitud, el nivel ejecutivo, con la potestad complementaria de dictar medidas adicionales de protección.

El alcance de la competencia en el nivel legislativo no parece ofrecer dificultades de interpretación diferentes de las que presenta, en general, la determinación del alcance del concepto legislación básica y que ya ha sido ampliamente tratado por la doctrina y perfilado por la reiterada interpretación del Tribunal Constitucional. Sí conviene mencionar, sin embargo, las consecuencias que comporta el hecho, apuntado anteriormente, de que el Estatuto de Autonomía asuma dicha competencia «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» ya que, como han puesto de relieve muchos autores —E. Aja; S. Muñoz Machado— y el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 8 de febrero de 1982, cuando se utiliza dicha fórmula se sujeta «más estrictamente la competencia comunitaria al marco de la legislación básica del Estado». En este caso la Ley estatal desempeña una doble función, define positivamente el contenido de la competencia autonómica y concreta el sentido de lo que es básico en este ámbito material. De esta forma, a diferencia de los supuestos ordinarios de relación Ley de bases - Ley de desarrollo, la competencia no hallaría únicamente un límite externo en la Ley de bases, sino también los criterios y directrices de desarrollo.<sup>2</sup>

No sucede lo mismo, sin embargo, en el nivel ejecutivo o de gestión. Las funciones públicas de gestión han formado parte tradicionalmente de las competencias locales, y muy especialmente de las del municipio. Este hecho suscita la cuestión de determinar si dichas competencias son plenamente disponibles por la Generalidad.

La Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, nos ofrece, expuesto muy sucintamente, el tratamiento siguiente:

A) En el artículo 28 cataloga la actividad de protección del medio ambiente como «propia de otras administraciones públicas», y otorga al municipio la potestad de realizar «actividades complementarias».

B) En el artículo 25.2.c, impone al legislador el otorgamiento de competencias al municipio en materia de protección del medio ambiente.

C) En el artículo 26, y basándose en la tipología de municipios por razón del número de sus habitantes, les impone la obligatoriedad de la prestación de los siguientes servicios:

a) En todos los municipios: recogida de residuos y alcantarillado.

---

2. Para un estudio amplio y en profundidad de dicho tema ver: Antoni Bayona. Comentario introductorio al artículo 10 del EAC, de los comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ed. IEA, Barcelona 1988. V.II

- b) En los municipios de más de 5.000 habitantes, además: el tratamiento de los residuos.
- c) En los municipios de más de 50.000 habitantes, además: protección del medio ambiente.

D) En el artículo 2, se impone a la legislación sectorial del Estado y de las comunidades autónomas, que asegure a los municipios y a las provincias su derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten el círculo de sus intereses, y añade, muy explícitamente, que las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deben corresponder a los entes locales en la materia que regulen.<sup>3</sup>

Tampoco es éste el momento de tratar a fondo dicha cuestión, pero sí que es preciso poner de relieve que la acción pública de la Generalidad en esta materia debe respetar las competencias atribuidas a los entes locales que tienen garantizada constitucionalmente la autonomía por la Ley 7/1985 y las que les pueda atribuir el Estado en su legislación básica sobre la materia.

La legislación sobre el régimen local de la Generalidad, y por lo que respecta al municipio, recoge las determinaciones de la Ley reguladora de las bases.

En lo que se refiere, sin embargo, a la comarca, la Ley 6/1987, de 4 de abril, establece:

A) Como competencia propia de la comarca, la salubridad pública y el medio (art. 25.1.g).

B) La competencia de la comarca con relación a los servicios de competencia municipal (art. 26).

C) La competencia de la comarca con relación a sus planes territoriales parciales de ordenación del territorio.

Por lo que respecta a la Entidad Municipal Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos, la Ley 7/1987, de 4 de abril, le otorga competencias de coordinación sobre los servicios municipales en el ámbito territorial de la Entidad y la de programar y gestionar los servicios (art. 17).

Finalmente es preciso mencionar, aunque sea también tangencial, otros tres factores:

1. La aplicación del, cada vez más prolífico, derecho ambiental comunitario. El derecho de la CEE tiene efectos de legislación interna de los Estados cuando es de aplicación directa, y es de incorporación obligatoria al derecho estatal, con rango superior a la legislación ordinaria, cuando, como en el caso de la Directiva, fija unos objetivos determinados.

---

3. Esta potestad, atribuida a las Leyes Básicas del Estado, fue cuestionada por el Parlamento de Cataluña y por el Gobierno de la Generalidad ante el Tribunal Constitucional, y ha sido resuelta en la Sentencia 214/89 con una importante matización al declarar inconstitucional el inciso «y en el artículo 2» del artículo 4.2 de la Ley 7/1985, ya que la potestad del Estado de atribuir directamente competencias a los entes locales desde su legislación básica se limita al Municipio, la Provincia y la Isla, es decir, a los entes locales que ven garantizada su autonomía por la Constitución.

Y la aplicación, igualmente, de los Convenios y Tratados internacionales, ratificados, sobre la materia ambiental.

2. La facultad de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección. Una interpretación plausible de dicha facultad nos sitúa su alcance en una doble proyección: por una parte supone poder establecer normas de calidad de los recursos y bienes ambientales (aire, agua, etc.) y límites de emisión de materias, sustancias o formas de energía, contaminantes, más estrictas o rigurosas que las fijadas en la legislación básica del Estado y, por otra parte, establecer servilismos, prestaciones, intervenciones administrativas e, incluso, medidas fiscales, no contempladas en la legislación básica del Estado. Normas, en definitiva, que afecten actividades económicas radicadas en el territorio de Cataluña y sean más onerosas para sus titulares que las que rigen en el resto del Estado. Estas normas, por efectos de la interacción continua de la materia, protección del medio ambiente con la «planificación de la actividad económica general», con «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y con la «libertad de circulación de bienes por todo el territorio nacional» serán siempre de difícil encaje en la constitucionalidad.

3. La mayor parte de la legislación del Estado específica sobre el medio ambiente es preconstitucional. Este hecho implica también otra peculiaridad que debe ser tomada en cuenta a la hora de evaluar el alcance de la función legislativa de la Generalidad en esta materia concreta.

Efectivamente, y ligado con las consideraciones apuntadas anteriormente, sobre las consecuencias derivadas del hecho de que la materia de proyección del medio se sitúe en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía, es preciso sopesar la interpretación doctrinal que mantiene que cuando la comunidad autónoma asume las competencias sobre una determinada materia en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos de la misma, su función de despliegue legislativo no se puede ejercer hasta que el Estado haya dictado la legislación básica. Este tema se resolvió por la misma Sentencia de 8 de febrero de 1982 del Tribunal Constitucional al establecer que la comunidad autónoma puede ejercer su potestad de despliegue legislativo sin esperar que el Estado dicte la legislación básica.

### III. Organización administrativa de la Generalidad

Con un mimetismo prácticamente total en la organización administrativa del Estado, justificado en su día en el hecho de que facilitaba las transferencias de servicios, la Generalidad organizó sus funciones ambientales en órganos disgregados entre diversos Departamentos, atendiendo a la naturaleza de las actividades o, en su caso, al bien ambiental afectado. Así, el control de las emisiones potencialmente contaminantes de origen industrial se atribuyó al Departamento de Industria y Energía, mientras que el control de la calidad del aire, por sus efectos negativos sobre la salud humana, se encomendaba al Departamento de Sanidad y Seguridad Social; el control de la calidad de las aguas continentales al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas que tenía transferidos los servicios hidráulicos, la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental y Comisaría de Aguas; la intervención de las ac-

tividades clasificadas al Departamento de Gobernación por su radicación anterior en los Gobiernos Civiles; la conservación de la naturaleza y el control de las actividades ganaderas al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, por citar los más trascendentes. También por mimetismo respecto de la organización estatal se crea, como órgano de coordinación, la Comisión Interdepartamental del Medio Ambiente (CIDMA).

Este sistema orgánico es ampliamente criticado por la doctrina ya que el hecho de situar las funciones de control ambiental de las actividades en el mismo Departamento que tiene encomendado su promoción y fomento comporta, demasiado a menudo, que ante la casi inevitable colisión de intereses que se plantean, los ambientales cedan ante los de promoción. Supuestos de sumisión del interés ambiental a los de promoción de las actividades productivas que se intensifican en períodos de crisis económica como la que atravesaba nuestro país a finales de la década de los 70 y principios de los 80.

La Comisión Interdepartamental, como órgano de coordinación, tuvo escasa actividad. Adscrita en su inicio al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, pronto se integró en el Departamento Adjunto a la Presidencia. Con la supresión de este Departamento en el año 1984, la CIDMA quedó totalmente inactiva. Parte de sus funciones de coordinación en materia ambiental fueron asumidas por la Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas, adscrita al Departamento de Gobernación.

Ciertamente los modelos de organización administrativa de la materia ambiental ensayados en los diferentes Estados son muy numerosos. Desde los modelos sectorializados, como el descrito en nuestro país, hasta los modelos unitarios, en el plano del Ministerio o Agencia Ambiental, pasando por modelos mixtos, y no es inusual constatar cómo en un mismo Estado se ha pasado de un modelo al otro, para volver al primero, en períodos cortos de tiempo. El ejemplo de los Estados Unidos es suficientemente clarificador; entre los distintos Estados se pueden hallar organizaciones que responden a la práctica totalidad de los modelos. Lo que se constata en casi todos los supuestos, incluso en aquellos países donde la conciencia colectiva y la presión social en defensa del medio son más acusados, es que los departamentos de promoción económica recelan de los poderes que acumula el Departamento o Agencia medioambiental y son frecuentes las acusaciones de entorpecimientos, retrasos y encarecimiento del ejercicio de las actividades potencialmente contaminadoras. Porque, como ya ha declarado nuestro Tribunal Constitucional, no siempre es fácil establecer el equilibrio necesario entre el progreso económico y la defensa de los bienes ambientales cuando ambos forman parte intrínseca de la calidad de vida (STC 64/1982).

La progresiva intervención de la Administración de la Generalidad en la gestión de los diversos sectores ambientales ha evidenciado cada vez más, por razones de eficacia, la necesidad de concentrar en un solo órgano las diversas funciones. El proceso se inicia con la creación de dos organismos autónomos: la Junta de Saneamiento y la Junta de Residuos. Adscritos ambos al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Y con la potenciación funcional de la Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas, y culmina, más recientemente, con la creación de la Dirección General de Medio Ambiente, adscrita igualmente al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, Decreto 360/1988, de 12 de diciembre.

La nueva Dirección General integra una buena parte de las funciones públicas

medioambientales que corresponden a la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, a pesar de todo, esta reestructuración orgánica se ha de calificar de tímida ya que no ha incorporado tres funciones básicas: el control de las emisiones de origen industrial potencialmente contaminadoras de la atmósfera, que continúan adscritas al Departamento de Industria y Energía; los espacios naturales protegidos, que comparte con el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca; y el saneamiento de las aguas residuales y el control de la calidad de las aguas, que continúan adscritas a la Dirección General de Obras Hidráulicas del citado Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.<sup>4</sup>

#### IV. Acción de la Generalidad en materia de intervención administrativa de las actividades clasificadas

La intervención administrativa de las actividades potencialmente perniciosas para el entorno tiene como objetivo fundamental el control, actividad por actividad, de su incidencia ambiental.

Esta intervención de control abarca tres acciones públicas básicas:

A) Una acción preventiva, que consiste en sujetar el ejercicio de la actividad a la obtención: *a)* De una licencia específica, la licencia de actividades clasificadas, que somete el proyecto al trámite de evaluación de su impacto sobre el medio, y *b)* La autorización de funcionamiento, a través del acta de comprobación, mediante la cual se constata el efectivo cumplimiento de las condiciones de la licencia, la eficacia de las medidas de corrección de las emisiones susceptibles de degradar el medio y las medidas de prevención del riesgo potencial sobre las personas y los bienes.

B) Una acción de inspección, dirigida a constatar la permanente adecuación a las instalaciones, de las emisiones y de las medidas de prevención de riesgos a las normas de calidad y de seguridad vigentes. La dinámica de las actividades, sujetas a un proceso continuo de adaptación a las nuevas tecnologías y procesos productivos y la dinámica educativa de las normas de calidad y de seguridad, determinan que esta función sea especialmente importante.

C) Una acción sancionadora que va desde la multa o sanción pecuniaria hasta la retirada temporal o definitiva de la licencia, con el consiguiente cese en el ejercicio de la actividad, cuando como resultado de la función inspectora se constata el incumplimiento de las normas de calidad o de prevención de riesgos.

Juntamente con estas funciones básicas, la intervención de las actividades clasificadas ha de afrontar otras dos:

1.ª La evaluación de los efectos aditivos. Está comprobado que el control puntual, actividad por actividad, no permite una evaluación suficiente de sus efectos sobre el entorno, como consecuencia de que, especialmente en los supuestos de concentración

---

4. Esta estructura se ha visto superada por la creación del Departamento de Medio Ambiente, mediante la Ley 4/1991, de 22 de marzo. Sus competencias han sido asignadas por el Decreto 67/1991, de 8 de abril.

de actividades en un sector territorial, —polígonos industriales, por ejemplo— se produce una acumulación de emisiones o una potenciación del riesgo. Esta concentración de actividades determina que, por efectos de adición, se produzca una degradación ambiental legalmente intolerable y no son, por lo tanto, suficientes las normas de calidad o de prevención impuestas a cada una de las actividades. En este caso se impone realizar evaluaciones sectoriales y establecer legalmente, si ha lugar, unas normas de calidad más restrictivas para cada foco emisor o, incluso, prohibir el ejercicio de nuevas actividades en el sector.

2.<sup>a</sup> La armonización de dicha acción preventiva con los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. La posible colisión entre las normas urbanísticas y las ambientales se resuelve legalmente otorgando a la licencia específica para el ejercicio de actividades clasificadas el carácter de previa y vinculante respecto de la licencia urbanística de obras y de usos. Esta solución provoca ímplicitamente, en el supuesto de colisión, una derogación de las normas urbanísticas. Situación que se puede superar en el nivel de planificación incorporando a la normativa urbanística las prescripciones de la normativa ambiental.

### 1. *Acción legislativa*

Las actividades públicas y privadas susceptibles de incidir negativamente en el medio sujetan, como hemos dicho, a la intervención administrativa del municipio con la tutela y acción complementaria de la Administración de la Generalidad de acuerdo con el «Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas», de 30 de noviembre de 1961, con relación al Decreto 2115/1978, de transferencias de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña.

El procedimiento específico de dicho Reglamento establece la intervención de la Administración de la Generalidad en los expedientes para el otorgamiento de la licencia municipal preceptiva mediante la calificación de la actividad y la emisión de un informe con carácter vinculante para el Ayuntamiento si es contrario al ejercicio de dicha actividad. Esta acción de la Administración de la Generalidad sobre un servicio municipal, que se justifica por la insuficiente capacidad de gestión del municipio para evaluar correctamente la potencial perniciosidad de las actividades clasificadas y por el hecho de que el interés protegido trasciende el ámbito estrictamente municipal, no ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional y hoy halla una habilitación legal en el artículo 62 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local.

El Gobierno de la Generalidad, por Decreto del Consejo Ejecutivo número 87/1982, de 29 de marzo, aun manteniendo su función protectora y tuitiva sobre la intervención preventiva y de control y sanción de dichas actividades, exime del trámite de calificación e informe por la Administración de la Generalidad a determinadas actividades atendiendo, por un lado, al ámbito espacial y a la naturaleza de su incidencia sobre el medio y, por otro lado, a la capacidad de gestión del municipio.

Posteriormente, y mediante el Decreto 346/1988, de 1 de diciembre, se descentraliza, también para determinadas actividades, en los Consejos Comarcales la función de calificación e informe que corresponde a la Generalidad.

Esta función de intervención preventiva del ejercicio de las actividades potencialmente perniciosas para el medio se ha reforzado como consecuencia de la incorporación de la Directiva 85/337, de 28 de junio de la CEE, sobre *Evaluación de Impacto Ambiental*. Esta Directiva se ha incorporado al bloque normativo del Estado mediante el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, y la Generalidad de Cataluña lo ha adaptado a sus peculiaridades orgánicas y de gestión ambiental mediante el Decreto 114/1988, de 7 de abril.

En una definición descriptiva, el concepto legal de evaluación del impacto ambiental contiene las notas siguientes:

a) Se entiende por impacto ambiental las repercusiones sobre el medio de determinadas actividades humanas.

b) Este impacto es objeto de evaluación por la Administración pública en la fase de proyecto, es decir, antes de conceder la autorización para la ejecución del proyecto.

c) La evaluación se efectúa basándose en un estudio de impacto ambiental que debe incluirse en el Proyecto y debe contener preceptivamente las fechas legalmente prefijadas.

d) Las actividades sujetas a evaluación están igualmente determinadas.

e) El procedimiento de evaluación está igualmente fijado por la Ley y culmina con la declaración de impacto.

f) La declaración de impacto determina las condiciones que se deben establecer, en la resolución a autorización para la ejecución del proyecto, para la adecuada protección del medio y los recursos naturales.

Están sometidas, por imperativo legal, a evaluación de impacto ambiental, aquellas actividades humanas que figuran determinadas legalmente.

Los criterios explícitos empleados por el legislador a la hora de decidir la relación de proyectos sometidos a evaluación, son, de acuerdo con el artículo 2 de la Directiva de la CEE, que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio, debido particularmente a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.

La Directiva de la CEE, en su artículo 4.1 establece que los proyectos que deben ser sometidos obligatoriamente a evaluación de impacto ambiental son los enumerados en su anexo I: La citada Directiva permite, sin embargo, que los estados miembros puedan, por una parte, ampliar dicho listado (art. 4.2) y, por otra, reducirlo (arts. 1.5 y 2.3).

El Estado ha hecho uso de esta potestad ampliatoria y así, el Real Decreto legislativo, en su anexo, recoge todos los proyectos que figuran en el anexo de la Directiva, y añade:

- Aeropuertos de uso particular.
- Puertos deportivos.
- Grandes presas.
- Primeras repoblaciones que comporten riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.
- Extracciones a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales.

Por su parte, la Generalidad de Cataluña, en su Decreto 114/1988, hace uso también de su potestad normativa en dicha materia y amplía la relación de proyectos de Real Decreto legislativo del Estado, añadiendo:

- Los puertos pesqueros.
- Diques y otras actuaciones de defensa del dominio público marítimo-terrestre, siempre que el presupuesto de ejecución por contrata exceda los 500 millones de pesetas.
- Las instalaciones de tratamiento de residuos urbanos y asimilables, siempre que la planta haga un tratamiento superior a 300 toneladas/día. Todas las obras y las instalaciones que puedan perjudicar notoriamente los valores preservados en los espacios naturales protegidos, de acuerdo con lo que prevé el Capítulo 3 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales.

Este Decreto establece, sin embargo, una importante restricción en el ámbito de su aplicación ya que, de acuerdo con su artículo 1, se limita a las obras, las instalaciones y las actividades cuya realización o autorización corresponda a la Administración de la Generalidad de Cataluña, tal como se expresa en la exposición de motivos del propio Decreto, su aplicación no se extiende a los proyectos de competencia exclusiva de las administraciones locales de Cataluña.

Para estas actividades rige, por lo tanto, la legislación del Estado con carácter supletorio. Y ello plantea problemas de determinación del órgano ambiental competente. Determinación que entendemos debe resolverse a favor del órgano ambiental de la Administración de la Generalidad por tratarse de una competencia ejecutiva o de gestión, atribuida como propia de la Generalidad.

Las condiciones expuestas en el ejercicio de la actividad en la declaración de impacto ambiental son vinculantes.

La Comunidad Europea asume en dicha materia las funciones de armonización legislativa y de coordinación de las actuaciones.

## 2. *Acción ejecutiva*

### 2.1. Actividades clasificadas normales

La función de calificación e informe de las actividades clasificadas atribuida a la Administración de la Generalidad se ejerce de forma desconcentrada, en las Delegaciones Territoriales del Gobierno de la Generalidad hasta la creación de la Dirección General del Medio Ambiente, y desde entonces en los servicios territoriales de esta Dirección General,<sup>5</sup> mediante las Comisiones Territoriales de Actividades Clasificadas. La Comisión de Barcelona cuenta con una Subcomisión específica para el Municipio de Barcelona.

La exención de calificación e informe para determinadas actividades en favor de los municipios se puede evaluar muy positivamente. Son 120 municipios los que se han acogido a dicha exención con los siguientes resultados globales, referidos al año 1989:

5. *Vid.* nota 4.

Comisión Territorial	Actividades calificadas e informadas por la Comisión	Actividades calificadas e informadas por los propios ayuntamientos
	Número	Número
Barcelona	3.400	2.200
Gerona	810	270
Lérida	420	338
Tarragona	840	400

## 2.2. Actividades clasificadas sometidas a declaración de impacto ambiental

En el período de vigencia del Decreto 114/1978, la Comisión Central de Actividades Clasificadas, que es el órgano ambiental competente en Cataluña, ha formulado 6 declaraciones de impacto ambiental y otras 3 están actualmente en trámite. Con carácter específico, y en aplicación de la legislación territorial sobre el dominio público hidráulico se formulan, anualmente, un promedio de 12 declaraciones de impacto ambiental, referidos especialmente a centrales hidroeléctricas.

Finalmente, y a modo de balance general, se puede afirmar que, a pesar de la indudable trascendencia de la acción preventiva de la Administración en dicho tema, ni los municipios, exceptuando loables excepciones, ni la Administración de la Generalidad han conseguido que la intervención pública sea suficientemente eficaz para la protección del medio desde esta vertiente del problema. Confluyen toda una serie de circunstancias en el tema que dificultan la obtención de resultados satisfactorios. En primer lugar una tramitación larga y complicada, en segundo lugar una normativa de insuficiente rango y ya obsoleta y, finalmente, la presión, dominante, de la promoción económica sobre las medidas de protección del medio.

A la insuficiente eficacia de la acción preventiva es necesario añadir la escasa actuación en las fases de control posterior del ejercicio de la actividad y la prácticamente nula acción sancionadora. Aquí concurren también diversos factores que dificultan la acción pública. La endémica insuficiencia de medios económicos de la Administración municipal, la crisis de muchos sectores industriales y la preferente dedicación de recursos dirigidos a incrementar la productividad y competitividad de las empresas, la dispersión normativa, una escasa presión social organizada y, finalmente, una también endémica posición negativa de los órganos decisorios de la Administración ante la imposición de sanciones.

## V. Acción de la Generalidad en materia de aguas

El agua continental se ha convertido en un bien escaso en ámbitos territoriales cada vez más amplios. La insuficiencia de este recurso natural tiene su origen en dos causas diferenciadas. Así es preciso distinguir entre la insuficiencia absoluta o directamente ligada con los caudales disponibles, con independencia de su uso o utilización y la insuficiencia relativa, directamente ligada con su calidad y relacionada con sus usos o destinación.

La acción pública en este sector se trata, ordinariamente, atendiendo a los dos supuestos conjuntamente. Sólo el segundo tiene, sin embargo, una relación directa con el medio ambiente. Es decir, se incluye en el sector material del medio ambiente el aspecto relativo a la calidad de las aguas. Y las normas ambientales de calidad se refieren y se fijan atendiendo a los usos o destinación del agua.

La acción pública en materia de medio ambiente, referida a la calidad de dicho recurso, abarca, a la vez, dos funciones distintas, aunque interactivas. Por un lado, la función o acción de control de calidad dirigida a la intervención y a la interdicción y, por otro lado, la función pública de depuración de las aguas residuales.

Aquí nos referimos únicamente a estas dos funciones atribuidas a los poderes públicos: velar por la calidad de las aguas y contribuir a la depuración de las que son residuales.

Ambas funciones deben referirse a los criterios y normas de calidad del agua que se fijan en la normativa vigente. Criterios y normas de calidad que pretenden armonizar dos factores:

*a)* La naturaleza de las sustancias y formas de energía que alteren su composición natural.

*b)* El uso o destinación del agua.

El cuadro de variables que resulta de la combinación de ambos factores es muy amplio, por el hecho de que la lista de contaminantes es muy numerosa y también son múltiples los usos a los que se destina dicho recurso natural y que van desde los de consumo humano hasta los lúdicos o de ocio.

A esta situación debemos añadir el hecho de que, en el control de calidad y previsión sobre las emisiones deben ser tomados en cuenta:

*a)* Los caudales del elemento receptor, que son variables. Efecto estiaje.

*b)* La oxigenación, en tanto en cuanto contribuye a la autodepuración, especialmente de las sustancias orgánicas —DBO y DQO— y también variable, incluso en un mismo elemento receptor.

*c)* Los efectos de concentración de contaminantes y de reacción mutua una vez incorporados al elemento receptor, entendiéndose como tal cualquier agua continental corriente o estancada.

Por todo ello, la acción pública preventiva y de control resulta extremadamente compleja.

La delimitación de las competencias de la Generalidad en esta materia debe atender, específicamente, a las siguientes peculiaridades:

*A)* La declaración de este recurso natural como bien del dominio público estatal (art. 1.2 Ley de Aguas).

*B)* La diferenciación entre aguas que corren íntegramente por dentro de Cataluña y las compartidas con otras comunidades autónomas o con Francia (art. 149.1.22 de la Constitución).

*C)* La consideración de que las aguas continentales superficiales y las subterráneas

renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario.

D) La variedad y complejidad de las normas de calidad.<sup>6</sup>

### 1. *Acción legislativa*

La evacuación y el tratamiento de las aguas residuales se afronta legislativamente por la Generalidad de Cataluña mediante la Ley 5/1981, de 4 de junio.

También en este caso se trata de establecer la colaboración de la Administración de la Generalidad en la prestación de un servicio municipal obligatorio. En un resumen esquemático, la nueva normativa, siguiendo precedentes del derecho comparado, y especialmente del francés, aborda el problema de la financiación de las obras públicas necesarias para una depuración y eliminación correcta de las aguas residuales, mediante el establecimiento de una tarifa sobre el consumo del agua y de un canon de saneamiento. Se fundamenta en el principio de unidad del ciclo del agua, se aplica con el criterio de solidaridad de todos los usuarios de una misma cuenca hidrográfica, y establece una actuación coordinada entre la Administración de la Generalidad y los municipios a través de la creación de un organismo autónomo, la Junta de Saneamiento, encargada de planificar y financiar las obras e instalaciones de tratamiento. Obras e instalaciones que serán gestionadas por los entes locales afectados.

Esta normativa será objeto de ampliación y de revisión mediante la Ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña, ya adaptada a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas que contiene la legislación básica del Estado en dicha materia.

La refundición de los preceptos de la Ley 5/1981 y de la Ley 17/1987 en un texto único se llevó a cabo mediante el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero.<sup>7</sup>

### 2. *Acción ejecutiva*

La acción ejecutiva de la Administración de la Generalidad abarca los dos aspectos de intervención:

a) El control de los vertidos, que permanece sujeto al régimen de autorización y de la acción de inspección y sanción.

6. El Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, incorpora las siguientes directivas de la CEE:

- 75/440, de 16 de junio relativa a la calidad requerida por las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable a los Estados miembros.
  - 76/464, de 4 de mayo, relativa a la contaminación ocasionada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.
  - 76/160, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño.
- La Orden de 12 de noviembre de 1987, incorpora las directivas:
- 82/196, de 22 de marzo, relativa a los valores límite por los vertidos de mercurio.
  - 83/513, id. por los vertidos de cadmio.
  - 84/491, id. por los vertidos de hexacloro-ciclohexano.
  - 86/280, id. por toda una lista de sustancias peligrosas.

Quedan todavía directivas sobre normas de calidad que aún no han sido incorporadas. Ejemplo: Directivas 80/86; 80/778.

7. Es preciso advertir que los artículos 35.2; 38.1 y 38.2 de la Ley 17/1987 están suspendidos como consecuencia de la interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional, por parte del Gobierno del Estado y la invocación del artículo 161.2 de la Constitución.

b) La planificación, la financiación y la ejecución de las plantas de tratamiento.

Se aprueba el Plan de Saneamiento de Cataluña, que se ejecuta a través de 14 planes zonales, en el plano de subcuencas hidráulicas.

De estos planes zonales, 10 están en vigor, y alcanzan una población de 5.865.000 habitantes.

La inversión prevista por el Plan supera los 350.000.000 de pesetas. A 31 de diciembre de 1989, el balance de las inversiones realizadas es el siguiente:

- Gastos realizados: 38.200.000.000 de pesetas.
- Gastos contraídos: 24.500.000.000 de pesetas.
- Número de actuaciones realizadas (estaciones depuradoras, colectores, emisarios submarinos y estudios técnicos): 165.
- La gestión de las plantas se lleva a cabo por los entes locales y supone actualmente unos costos aproximados de 9.500.000.000 de pesetas que financia la Junta de Saneamiento.

## VI. Acción de la Generalidad en materia de protección del ambiente atmosférico

Si la acción pública en materia de protección del agua se ve dificultada por la multiplicidad de los factores que abarca y la complejidad del control del cumplimiento de las normas de calidad, lo mismo se puede decir de la protección del ambiente atmosférico, añadiendo todavía un nuevo condicionante, ya que si la contaminación del agua, especialmente la superficial, se puede medir en un espacio físico bien delimitado, la contaminación atmosférica se encuentra diluida en un medio sin barreras y en movimiento continuo y errático. Por ello, a pesar de los adelantos tecnológicos en los aparatos sensores, la presencia, insalubre o nociva, de sustancias o formas de energía no se aprecian ordinariamente hasta el momento en que se manifiestan en sus efectos sobre las personas o los bienes y la acción pública debe moverse respecto de dicho recurso natural, con una elevada dosis de especulación, teniendo siempre presente que la corrección de la contaminación atmosférica es fiel exponente del principio general según el cual, en todos los sistemas de depuración, la contaminación no se elimina sino que se traslada de un medio al otro.

### 1. Acción legislativa

La protección del ambiente atmosférico se aborda legislativamente a Cataluña con la Ley 22/1983, de 22 de noviembre.

El marco de la legislación del Estado lo constituyen una serie de normas preconstitucionales y, fundamentalmente, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, desarrollada por el Real Decreto 883/1975, de 6 de febrero, que contiene las normas de calidad del aire.<sup>8</sup>

8. El Real Decreto 833/75, de desarrollo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, ha sido modificada por los Reales Decretos: 1613/1985, de 1 de agosto, que establece nuevas normas de calidad del aire en la contaminación por dióxido de azufre y partículas y 717/1987, de 27 de mayo, que establece nuevas normas de calidad del aire en la contaminación por dióxido de nitrógeno y plomo.

La Ley 22/1983, que ha sido posteriormente modificada por la Ley 7/1987, de 5 de junio, establece la distribución de las competencias entre los diferentes Departamentos de la Administración de la Generalidad y su articulación con las que corresponden a las entidades locales de Cataluña.

Sus aportaciones más notables son:

A) Establece los instrumentos básicos para articular una actuación preventiva eficaz de la contaminación atmosférica.

Estos instrumentos son: los mapas de capacidad y vulnerabilidad del territorio, los Planes previsorios de medidas que hay que adoptar en supuestos de declaración de determinadas zonas en situación de emergencia ante episodios esporádicos o accidentales de contaminación y la red de vigilancia y previsión de la contaminación atmosférica.

B) Establece los instrumentos básicos para articular una actuación restauradora eficaz de la contaminación atmosférica. Estos instrumentos son los planes de actuación en supuestos de declaración de determinadas zonas en situación de protección especial cuando los niveles de contaminantes ultrapasan ordinariamente los niveles máximos legalmente admitidos.

C) Crea el Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico.

D) Delimita y concreta las competencias de los entes locales.

E) Incrementa notablemente la cuantía de las sanciones.

Esta Ley ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Decreto 322/1987, del 23 de diciembre, que contiene la regulación del régimen especial aplicable a las actividades industriales potencialmente contaminadoras de la atmósfera y, en su anexo 1, un catálogo de dichas actividades. Su aportación más trascendente es seguramente la determinación contenida en su artículo 8.º, que conecta los mapas de vulnerabilidad y capacidad del territorio con los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

## 2. Acción ejecutiva

A) La acción preventiva abarca dos funciones:

a) El conocimiento de los factores que inciden en la calidad del aire, en todos los sectores del territorio donde se presenta una concentración de focos emisores de contaminantes o bien donde se evidencian sus efectos perniciosos.

Esta función la asumen los mapas de vulnerabilidad y capacidad del territorio. Estos mapas están en proceso de formulación. Se aprueba inicialmente el que se refiere a la Comarca de El Baix Llobregat.

b) Los planes previsorios de medidas. Está formulado el que propone el municipio de Barcelona.

B) La acción restauradora que abarca también dos funciones:

a) La declaración de zonas de atención o de protección especial. Han sido declaradas zonas de protección especial los términos municipales de Montcada i Reixac y de Cassà de la Selva.

b) La formulación de Planes de Actuación. Están en trámites los Planes de Actuación correspondientes a las dos zonas declaradas de Protección especial.

En la acción de protección del ambiente atmosférico desempeña un papel especial la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica. Dicha Red integra las redes de los entes locales y, al mismo tiempo, está incorporada a la Red del Estado. Dotada de sensores fijos y móviles permite, en los sectores del territorio más afectados, un control puntual de los contaminantes más básicos.

Es preciso advertir, sin embargo, que la dotación de la Red es insuficiente tanto por lo que respecta a su potencia para cubrir todos los ámbitos territoriales como a la limitación respecto del número de contaminantes que puede medir.

## VII. Acción de la Generalidad en materia de residuos

El impacto de los residuos sólidos sobre el medio depende directamente de dos factores: la naturaleza de los residuos y el sistema empleado para su tratamiento.

Ambos factores están relacionados, ya que la idoneidad del sistema de tratamiento depende de la naturaleza de los residuos que hay que tratar.

El impacto que ocasionan los residuos inertes sobre el medio, por ejemplo, es escaso y, por ello, ofrecen pocas dificultades de tratamiento. Contrariamente a ello, la perniciosidad del impacto de los residuos tóxicos y de los radiactivos exigen unos sistemas complejos y especializados y rigurosamente controlados.

La relación de los dos factores es especialmente intensa en el caso de que el tratamiento se dirija a obtener un aprovechamiento, por cualquiera de los numerosos sistemas que se pueden emplear y que van desde la separación y reciclaje hasta la transformación con recuperación de energía.

Finalmente, cabe poner de relieve que el tratamiento de los residuos sólidos es una función pública, aunque este carácter es discutido con relación a los residuos originados por la industria, la ganadería y la construcción.

### 1. Acción legislativa

#### 1.1. Legislación de la Generalidad sobre residuos sólidos urbanos

El tratamiento de los residuos sólidos urbanos es una responsabilidad atribuida legalmente a los municipios, como hemos visto, por la legislación del régimen local, y también por la Ley 42/1975, de 19 de noviembre citada.

Respecto de esta competencia municipal es necesario establecer, sin embargo, una importante precisión. Tanto la Ley 7/1985, como la Ley 8/1987, de 14 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, atribuyen la competencia de tratamiento de residuos sólidos urbanos, como servicio municipal obligatorio, a los municipios de más de 5.000 habitantes.

El hecho de que los municipios de menos de 5.000 habitantes tengan la obligación de recoger los residuos y no tengan la obligación de tratarlos, obliga a preguntarse cuál es la razón por la cual el legislador da esta respuesta tan poco congruente. Porque, una de dos, o bien considera que en los municipios de menos de 5.000

habitantes no es necesario el tratamiento, o bien considera que otra Administración debe hacerse cargo de los residuos recogidos por la Administración municipal, y tratarlos. En cualquier caso, la primera interpretación sería absolutamente contraria al objetivo general de protección del medio y, a falta de una atribución expresa a otra Administración por la legislación sectorial, este servicio, complementario del de recogida para los municipios de menos de 5.000 habitantes, debe considerarse atribuido a la Comarca, por el artículo 27 de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la Organización Comarcal de Cataluña.

La legislación de la Generalidad en esta materia se limita al Decreto 64/1982, de 9 de marzo, que desarrolla parcialmente la citada Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre residuos sólidos. Este Decreto define las competencias sobre la materia de los diferentes órganos de la Administración de la Generalidad y establece el sistema de colaboración de esta Administración con los municipios a través de Consorcios.

Contrariamente al amplio despliegue legislativo de la Generalidad respecto de los residuos sólidos urbanos de origen industrial, el despliegue, por lo que se refiere a los residuos sólidos urbanos se muestra insuficiente y, respecto a los residuos de otro origen: ganaderos, hospitalarios, de la construcción, el despliegue legislativo es nulo.

## 1.2. Legislación de la Generalidad sobre residuos sólidos industriales

El tratamiento de los residuos de origen industrial constituye en Cataluña un problema grave. Los efectos de muchos de estos residuos sobre el entorno y sobre los recursos naturales básicos son potencialmente perniciosos. Su perniciosidad es notoria y manifiesta cuando no se tratan de forma idónea, ya sea por una deposición incontrolada sobre el suelo, ya sea por su vertido directo en aguas continentales o marítimas, ya sea por su incineración o transformación en plantas o instalaciones inadecuadas.

La gravedad del problema en Cataluña se evidencia por el solo hecho de constatar que de una producción anual de residuos de origen industrial estimada en 3,5 millones de Tm, sólo unas 800 Tm son tratadas de forma idónea, es decir, se deponen, eliminan, recuperan, reciclan o transforman con garantía de control de modo que sus efectos sobre el entorno se sitúan dentro de las normas legales de calidad.

El Parlamento de Cataluña ha regulado la materia en la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales. El artículo 12.1 y 2 de dicha Ley fue modificado por la Ley 15/1987, de 9 de julio.

Esta Ley desarrolla los principios y criterios básicos de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre residuos sólidos.

Con posterioridad, y como consecuencia del ingreso de España en la CEE, el Estado incorpora diversas Directivas de la Comunidad sobre dicha materia, mediante el Real Decreto Legislativo 1163/86, de 13 de junio, que modifica la Ley 42/75.<sup>9</sup>

También afecta a dicha materia la Ley del Estado 20/86, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, dictada después de la incorporación de la Directiva del Consejo de la CEE: 74/403; 78/176; 78/319; 82/29; 85/513; y 84/491, mediante el Real Decreto Legislativo 2/86, de 4 de agosto.

Es preciso poner de relieve el hecho de que mientras las Directivas de la CEE y la

9. Esta normativa se ha visto incrementada y en parte modificada por la Ley 21/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la gestión de los residuos industriales.

legislación básica del Estado en esta regulación de una determinada clase de residuos, se refieren, atendiendo a su naturaleza, composición y efectos, a los residuos tóxicos y peligrosos, la legislación de la Generalidad establece una regulación específica atendiendo a su origen industrial. Esta discordancia presenta una disfuncionalidad entre ambas normativas, consistiendo en el hecho de que no todos los residuos de origen industrial tienen el carácter de tóxicos y peligrosos —residuos especiales en la Ley catalana— y que hay residuos de carácter especial con un origen distinto al industrial —laboratorios, talleres, etc.

Las peculiaridades más notables de la legislación catalana, aparte del vacío legal que se presenta en la regulación, *strictu sensu*, de los residuos especiales de origen no industrial, son:

A) La regulación integral de los residuos, desde su origen —productor— hasta su tratamiento, pasando por las fases de recogida, almacenamiento y transporte, lo que permite, mediante el sistema de registro de productores, transportistas y tratadores, y la implantación de guías de transporte, un control puntual y completo de su gestión.

B) La intervención activa de la Administración de la Generalidad con la finalidad de asegurar una gestión idónea. Intervención que abarca desde la planificación, programación y promoción de instalaciones y plantas de tratamiento, hasta la directa. Especial mención tiene la facultad del Gobierno de la Generalidad para decidir el emplazamiento de las plantas de tratamiento mediante el uso, en su caso, de la coerción interadministrativa.

## 2. Acción ejecutiva

### 2.1. Acción sobre residuos urbanos

La acción de la Generalidad en residuos sólidos urbanos consiste fundamentalmente en la cooperación económica y técnica con los municipios.

La cooperación técnica se inicia con la formulación de un Plan Director de Residuos sólidos urbanos, redactado por la Junta de Residuos en el año 1983 y que no ha sido aprobado. Basándose en sus indicaciones se han ejecutado, sin embargo, varios programas de ámbito comarcal, especialmente en las comarcas de montaña.

La cooperación económica se ha llevado a cabo mediante la formulación de Programas de Cooperación Económica, específicos para este servicio, e integrados en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña. Las inversiones realizadas comprenden ayudas económicas a los municipios, mancomunidades, consorcios y Consejos Comarcales por un total de más de 2.000 millones de pesetas, distribuidos entre 16 plantas de tratamiento (vertederos, incineradoras y compostaje), vehículos de recogida y transporte, maquinaria de tratamiento y contenedores.

Los programas específicos los formula anualmente el Departamento de Medio Ambiente mediante convocatoria pública.

La eficacia de dichos Programas de Cooperación se ve muy a menudo condicionada por las dificultades de los entes locales de disponer de lugares idóneos para el emplazamiento de las plantas. Dificultades que surgen como consecuencia de un amplio rechazo de los ciudadanos a aceptar la instalación de las plantas de tratamiento en su término municipal.

De todos modos, es preciso poner de relieve el hecho de que en el año 1980

funcionaban en Cataluña 7 plantas de tratamiento controlado y actualmente funcionan 28, que cubren, aproximadamente, un 60 por ciento del territorio, y más de un 80 por ciento de la población.

## 2.2. Acción pública sobre residuos de origen industrial

La producción de residuos en Cataluña ha sido objeto de un estudio muy completo por parte de la Junta de Residuos. Según estimaciones del Plan Director de Residuos Industriales que ha formulado este Organismo Autónomo,<sup>10</sup> la producción presenta las magnitudes siguientes:

- a) Residuos especiales, 1.679.954 Tm/año.
- b) Residuos asimilables a urbanos, 982.016 Tm/año.
- c) Residuos inertes, 1.010.680 Tm/año.

La capacidad nominal de tratamiento de los residuos especiales (tóxicos y peligrosos) en las instalaciones legalmente autorizadas, es de unas 380.000 Tm/año. El déficit de infraestructuras de tratamiento es, por lo tanto, superior al 75 % y afecta a un volumen aproximado de 1.300.000 Tm/año. Residuos especiales que se gestionan de manera inadecuada y que comportan una degradación progresiva del medio, afectando negativamente múltiples sectores ambientales, como son: el suelo, las aguas superficiales, y las subálveas, el aire, el paisaje, ecosistemas naturales...

La Administración de la Generalidad ha lanzado una serie de programas específicos dirigidos a garantizar una adecuada gestión de los residuos industriales y, fundamentalmente, los de naturaleza especial.

Estos programas son:

1. Programa estímulo a actuaciones preventivas en origen.
2. Programa promoción de equipos para tratamiento *in situ* de residuos de origen único o múltiple.
3. Programa desarrollo tecnológico y asesoramiento técnico.
4. Programa básico de gestión.
5. Programa tratamiento y eliminación de aceites lubricantes usados.
6. Programa restauración de áreas contaminadas.

La aprobación del Programa Básico de gestión, que prevé la implantación de varias instalaciones de tratamiento en diversas zonas de Cataluña ha originado una contestación tanto municipal como comarcal, en las zonas previstas de emplazamiento y ello ha comportado que el Gobierno de la Generalidad haya anunciado que propondrá su tramitación como Proyecto de Ley.<sup>11</sup>

10. Este plan Director de Residuos Industriales fue sustituido por la aprobación de la Ley 21/1991, de 18 de marzo, formulada a instancias del Gobierno de la Generalidad.

11. *Vid.* nota 10.

### VIII. Balance general

1. La acción de la Generalidad en materia de medio ambiente debe ser evaluada tomando como punto de partida el elevado grado de indeterminación de sus competencias. Indeterminación que se manifiesta, en el ámbito de la competencia legislativa, por la indefinición, en muchos subsectores, de la legislación básica del Estado y por la continua y progresiva incorporación de la normativa de la Comunidad Económica Europea. Que se manifiesta también en el ámbito de la competencia ejecutiva y de gestión, por la intervención, por una parte, de la Administración Central, habilitada unas veces en la interacción del medio ambiente con otros sectores materiales de la acción pública de titularidad plena del Estado o en el hecho de que los efectos materiales ultrapasen el ámbito territorial de la Generalidad, y otras veces en el hecho de que la ejecución afecta a bienes de dominio público de titularidad del Estado. Por otra parte, por la intervención de los entes locales, habilitada por las competencias que sobre gestión del medio ambiente le otorga la legislación de régimen local y la específica sobre protección del medio ambiente.

2. La evaluación de la acción pública de la Generalidad debe atender, en segundo lugar, a la clara evolución de su estructura administrativa en dicha materia. A partir de una disgregación muy acusada de los órganos medioambientales y una escasa articulación con los entes locales, se constata un proceso de superación de ambas posiciones que evoluciona hacia una concentración de funciones en un solo órgano, la Dirección General de Medio Ambiente, y más ampliamente, en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, y la creación de órganos de gestión y de colaboración con representación de los entes locales.<sup>12</sup>

3. La acción legislativa abarca prácticamente todos los sectores ambientales básicos. Esta legislación cubre, con carácter general, el ámbito de la organización de la Administración de la Generalidad y la delimitación de las competencias entre la Administración de la Generalidad y los entes locales. Presenta, sin embargo, una clara insuficiencia en su vertiente sustantiva y, producto seguramente de su dispersión, una acusada desarticulación.

Esta descoordinación se evidencia entre la normativa reguladora de las actividades clasificadas, que habilita la intervención puntual de la Administración sobre todas las actividades potencialmente perniciosas, y la diferente legislación sectorial, que habilita la intervención atendiendo a los recursos naturales protegidos (aire, agua, suelo, espacios naturales...), a los vectores ambientales (residuos, ruidos y vibraciones, radiaciones...), o a los servicios públicos directamente dirigidos a la protección del medio (saneamiento, tratamiento de residuos sólidos, restauración de zonas contaminadas...).

4. La acción ejecutiva abarca también prácticamente todos los sectores ambientales. Esta acción presenta resultados muy desiguales entre los diversos sectores. Así, mientras se puede constatar una eficacia notable en los sectores del tratamiento de las aguas residuales y en el del tratamiento de los residuos sólidos urbanos, la eficacia en

12. *Vid.* nota 4.

los sectores de protección del ambiente atmosférico y en el sector del tratamiento de residuos sólidos de origen industrial es mucho más exigua.

Capítulo aparte merecen la acción en materia de intervención de las actividades clasificadas y la acción en materia de investigación, formación, divulgación, y participación pública. En materia de intervención de las actividades clasificadas se ha avanzado en el campo de la descentralización y en el campo de la eficacia. Ni uno ni otro campo ofrecen, sin embargo, resultados óptimos todavía. En materia de investigación, formación, divulgación y participación pública, la acción es totalmente insuficiente.

El tratamiento de este tema obliga, sin embargo, a unas reflexiones:

Primera. El mapa municipal de Cataluña nos presenta un muy elevado número de municipios con una absoluta falta de capacidad de gestión para atender, con garantía los servicios públicos encomendados en esta materia. La superación de dicha dificultad pasa por la atribución, con carácter subsidiario o complementario, de estas funciones a un ente local de carácter supramunicipal o a la misma Administración de la Generalidad.

Segunda. Ni la Administración de la Generalidad ni la de los entes locales, con pocas excepciones, destinan a esta función los recursos humanos, técnicos y económicos que serían necesarios. La superación de dicho déficit pasa, lógicamente por mejorar la organización y la colaboración interadministrativa y por incrementar los recursos, pero también, y especialmente en los capítulos de la investigación y la formación, por una mejor articulación con la Universidad, las Escuelas Técnicas, la Formación Profesional y las empresas, y una mayor relación de intercambio informativo con la Administración del Estado y con la Comunidad Económica Europea.

