

COMPETÈNCIES I FUNCIONS DEL MUNICIPI EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT

Antoni Choy i Tarrés

I. Atribució genèrica

La Constitució espanyola, en el seu article 53.3, en relació amb l'article 45, exigeix al municipi, com a poder públic, que informi la seva actuació en el principi de protecció i millora de la qualitat de vida i defensa i restauració del medi ambient, i que vetlli per la utilització racional de tots els recursos naturals.

II. Atribució específica

1. Aquest mandat genèric es concreta i determina a nivell legislatiu per una doble via:

A) *La legislació de règim local:*

El capítol II, del títol IV, de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, art. 63 a 68, atribueix al municipi, com a competència pròpia, «la protecció del medi» —art. 63.2 f)—, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres, el tractament d'aigües residuals —art. 63.2.1)— i l'obligació de prestar com a mínim els serveis següents:

- a) En tots els municipis: recollida de residus, neteja viària i clavegueres.
- b) En els municipis amb una població superior als 5.000 habitants, a més: tractament dels residus.
- c) En els municipis de població superior als cinquanta mil habitants i en els municipis turístics, a més: la prestació del servei de medi ambient.

Finalment, la protecció del medi s'atribueix al municipi, com a activitat complementària de les pròpies d'altres administracions públiques —art. 68.1 f).

B) *La legislació sectorial:*

1. D'acord amb el que es disposa en l'article 2 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, en relació amb l'article 63.3 de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, la determinació de les competències municipals en matèria de medi ambient correspon:

- a) A la legislació bàsica de l'Estat reguladora d'aquest sector material de l'acció pública.

b) A la legislació específica de la Generalitat sobre la mateixa matèria.

2. En una primera aproximació podem concloure, doncs, que el municipi té atribuïdes en matèria de protecció del medi ambient les competències i funcions següents:

- a) La competència plena per prestar els serveis mínims obligatoris.
- b) La competència per exercir activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques relatives a la protecció del medi.
- c) Les competències i atribucions que li siguin assignades per la legislació bàsica de l'Estat i per la legislació de la Generalitat, reguladores d'aquest sector material de l'acció pública.

III. Determinació de l'abast material de les diferents funcions municipals en la protecció del medi ambient

1. Observacions prèvies

1.1. L'accepció «medi ambient» és de difícil concreció per les següents raons:

- a) Perquè es tracta d'una matèria de caràcter horitzontal. Aquesta naturalesa la fa interactiva i connexa amb molts altres sectors materials de l'acció pública i, molt especialment, amb els d'incidència territorial, com l'ordenació del territori i l'urbanisme.
- b) Pel caràcter evolutiu del concepte. Evolució expansiva, tant en el pla espacial com en el pla temporal. Cada vegada són més els efectes de la degradació dels recursos naturals que es mesuren a escala planetària i les conseqüències d'aquests efectes poden tenir una llarga durada i, conseqüentment, hipotecar molt seriosament el futur de la humanitat.

1.2. D'acord amb la normativa vigent l'acció pública de protecció del medi ambient s'adreça als objectius següents:

- Preservar, protegir i millorar la qualitat del medi ambient.
- Contribuir a la protecció de la salut humana.
- Garantir una utilització prudent i racional dels recursos naturals —art. 130 r del Tractat de Roma.

I aquesta acció pública es concreta, bàsicament, a garantir que els efectes previsibles directes i indirectes de les actuacions de l'home no siguin perniciosos per a la població ni degradin la gea, el sòl, la flora, la fauna, l'aire, l'aigua, el paisatge i els béns materials, inclòs el patrimoni històrico-artístic i arqueològic. Béns i recursos naturals considerats de manera individualitzada i en les seves relacions dins els sistemes que formen l'equilibri biològic.

1.3. L'acció pública de protecció del medi ambient s'encomana, finalment, a tots els poders públics.

Es tracta, doncs, d'una competència compartida, i en alguns supòsits concurrent, entre les diverses administracions públiques.

Tot i que dels criteris generals que regeixen la distribució de competències i funcions entre les diferents esferes territorials del poder públic el més transcendent el constitueix l'àmbit espacial dels efectes de la contaminació, cal tenir present que, si bé molts efectes es mesuren a escala global, la seva generació s'ha d'imputar a actuacions individuals i, per això, amb diferents quotes de responsabilitat, tots els poders públics participen en la gestió adreçada a la defensa i protecció del medi ambient.

Als efectes que interessa destacar però, aquesta acció pública compartida entre els diversos poders públics, tant a nivell vertical com a nivell horitzontal, dóna lloc a la generació d'una àmplia gamma de relacions interadministratives. Relacions interadministratives de col·laboració, de coordinació i de col·lisió.

1.4. També com a observació prèvia cal aprofundir en el fet que la legislació de règim local, com hem vist, separi la protecció del medi —referències en els articles 63.2.f) i 64 de la mateixa Llei 8/1987, citada— dels serveis de recollida i tractament dels residus; de clavegueram i tractament de les aigües residuals —articles 63.2.1) i 64 de la mateixa Llei— ja que és difícil fins i tot imaginar que els serveis de recollida i tractament de residus o el de clavegueram i tractament de les aigües residuals no formin part del servei de protecció del medi ambient. En tots els manuals sobre protecció del medi ambient, ambdues funcions es consideren com a subsectors d'aquest.

2. Funcions de vigilància de la qualitat dels recursos naturals

Els recursos naturals són els principals béns ambientals objecte de protecció.

La degradació de la qualitat d'aquests recursos, quan assoleix determinats nivells, comporta inevitablement conseqüències negatives sobre la salut i el benestar de les persones, sobre l'economia, sobre el clima, sobre la diversitat de les espècies... i, en definitiva, sobre els principals factors que conformen la qualitat de vida, tant de les generacions presents com de les futures.

El legislador ha de fixar els nivells o estàndards de qualitat dels diversos recursos naturals. Nivells de qualitat que determinen l'acció dels poders públics tant per establir els adequats mecanismes de prevenció com per emprendre les necessàries actuacions de regeneració.

D'aquí la importància que té, en tota l'acció pública per a la protecció del medi ambient, disposar, en primer lloc, d'uns objectius de qualitat dels recursos naturals precisos i pragmàtics i, en segon lloc, d'instruments d'acció suficients per garantir l'assoliment d'aquests objectius.

El primer instrument d'actuació s'ha de referir lògicament a disposar de mitjans suficients per poder conèixer, en tot moment, el grau de qualitat dels diferents recursos naturals respecte dels estàndards de qualitat fixats pel legislador.

La normativa supramunicipal vigent no ha fixat encara tots els nivells o estàndards de qualitat dels recursos que serien necessaris ni la Generalitat no disposa encara de mitjans de vigilància suficients i fiables. Amb tot, però, el municipi s'ha de regir pel principi que els objectius i les normes de qualitat dels recursos que fixa la CE tenen el caràcter de mínims, i el mateix es pot dir dels fixats per la legislació bàsica de l'Estat i per la legislació de la Generalitat i, per això, el municipi pot establir legalment mesures addicionals de protecció que completin les llacunes de la legislació i complementin les actuacions dels ens superiors.

D'acord amb aquestes consideracions, repassem les funcions de vigilància de la qualitat dels recursos naturals més importants.

2.1. Vigilància de la qualitat de l'aire

La normativa vigent fixa uns objectius de qualitat de l'ambient atmosfèric. Aquests objectius es proposen evitar la presència en l'aire de determinades substàncies o formes d'energia, ja sigui de manera absoluta, ja sigui en concentracions determinades, per tal de protegir la salut i els béns de qualsevol naturalesa.

Els objectius de qualitat es concreten en la determinació legal de nivells màxim d'immissió. Es contenen, bàsicament, en el Decret 833/1975, de 6 de febrer, modificat parcialment pels reials decrets 549/1979, de 20 de febrer, 1613/1985, d'1 d'agost i 717/1987, de 27 de maig, i afecta els contaminants següents:

- Partícules sedimentables: SH₂; HC; HC1; HF; S₂; Compostos de fluor; Cl₂; O₃; Pb; CO; NO₂; partícules en suspensió; SO₂ i partícules; SO₂.

Per controlar aquests nivells d'immissió a Catalunya es disposa de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica de Catalunya, regulada en l'Ordre de 20 de juny de 1986, i és adscrita al Departament de Medi Ambient i, més concretament, al Servei de Protecció de l'Ambient Atmosfèric de la Direcció General de Qualitat Ambiental.

La Xarxa integra tots els centres d'anàlisi que disposin de sensors homologats i utilitzin tècniques i mètodes d'anàlisi ajustats a la normativa vigent.

El municipi pot, voluntàriament, constituir-se en centre d'anàlisi incorporat a la Xarxa. Per a això caldrà que es doti d'una o diverses estacions, fixes o mòbils, que li permetin mesurar determinats contaminants, d'acord amb el que es preveu en l'article 6 de l'Ordre de 20 de juny de 1986 citada, i que compleixi les prescripcions legals.

Ni la legislació estatal ni la de la Generalitat no han fixat cap objectiu o norma de qualitat de la contaminació de l'aire per sorolls, vibracions ni olors. Els nivells d'immissió per aquestes modalitats específiques de contaminació atmosfèrica han estat fixats, però, per molts municipis.

La determinació dels nivells es pot dur a terme mitjançant una ordenació legal específica —ordenança municipal— o a través de normes urbanístiques.

Els trets bàsics d'aquesta normativa, pel que fa al soroll, s'atenen a les recomanacions de l'OMS i els límits es fixen en consideració:

- A) A la zonificació urbanística d'usos. Les zones de sensibilitat acústica més clàssiques són:
 - Sanitària,
 - residencial,
 - comerç i serveis, i
 - industrial.

- B) A l'horari. El més clàssic és:
 - Horari diürn: de 8 a 22 h.
 - Horari nocturn: de 22 a 8 h.

C) Els nivells d'immissió sonora, que oscil·len entre els 30 i els 70 db.

Tant la CE com la Generalitat de Catalunya han anunciat la formulació d'objectius de qualitat per sorolls.

Un altre supòsit especial és el de la vigilància de les forests respecte als efectes de la pluja àcida.

Regeix aquesta funció el Reglament del Consell 3528/1986 (CE), modificat pel Reglament 1613/1989.

La Xarxa de Vigilància de la Contaminació Atmosfèrica de Catalunya incorpora estacions automàtiques de mesura distribuïdes per tot Catalunya.

2.2. Vigilància de la qualitat de l'aigua

2.2.1. Aigua de bany

2.2.1.1. Aigües dolces superficials

Els objectius de qualitat es fixen en l'annex 2 del Reial Decret 927/1988, de 29 de juliol, que aprova el Reglament de l'Administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica.

Els paratges on es practiqui el bany s'hauran de definir de manera concreta en el respectiu pla hidrològic de la conca. El pla fixarà els objectius de qualitat, que no podran ser menys estrictes que els que es fixen en el Reglament pels següents paràmetres:

1. Coliformes totals.
2. Coliformes fecals.
3. Estreptococs fecals.
4. Salmonel·les.
5. Enterovirus.
6. Ph.
7. Color.
8. Olis minerals.
9. Substàncies tensoactives.
10. Fenols.
11. Transparència.
12. Oxigen dissolt.
13. Residus de quitrà i flotants.

La freqüència mínima d'anàlisi serà bimensual i s'haurà de prendre en les hores de major afluència de banyistes.

2.2.1.2. Aigües marítimes

La determinació de la qualitat de les aigües marítimes destinades al bany és regulada per la Directriu 76/160/CE, de 8 de desembre de 1975.

D'acord amb aquesta directriu els paràmetres físico-químics i microbiològics aplicables a aquestes aigües són els que figuren en el seu annex.

El municipi pot fixar altres paràmetres o extreure el rigor dels vigents.

La comprovació de la qualitat de les aigües es determina mitjançant un mostreig

en els llocs de major afluència de banyistes, la corresponent anàlisi en un laboratori i amb la periodicitat mínima que es fixa en l'annex citat de la directriu.

La Generalitat presta aquest servei a través d'una secció específica adscrita a la Junta de Sanejament i els resultats es trameten als municipis interessats i se n'informa el públic.

El municipi pot establir més punts de mostreig o incrementar la periodicitat de la presa de mostres.

D'acord amb la normativa de costes, correspon als ajuntaments la prevenció i l'adopció de les mesures necessàries en supòsits d'anàlisis desfavorables.

Per això, en municipis turístics costaners caldria disposar d'un pla d'emergència en supòsits d'accidents que puguin provocar situacions perilloses.

2.2.2. Aigües superficials destinades a producció d'aigua potable

Els objectius de qualitat es fixen amb caràcter general en l'annex 1 del mateix real decret amb idèntiques consideracions que les determinades per a les aigües superficials dolces destinades al bany. La seva concreció s'ha de fer en el pla hidrològic de conca que defineix els usos de l'aigua i han de respectar els nivells de concentració de contaminants màxims que determina el real decret.

Les aigües es classifiquen en tres tipus, atenent el grau de tractament que han de rebre per a la potabilització.

Els contaminants que figuren com a paràmetres de control són 38.

2.2.3. Aigües continentals aptes per a la vida dels peixos

Els objectius de qualitat es fixen en l'annex 3 del mateix real decret.

A) Es classifiquen en dos tipus:

- Aigües salmonícoles.
- Aigües ciprinícoles.

B) En l'annex hi ha 3 taules on s'expressen els diferents paràmetres i les seves concentracions màximes.

2.2.4. Aigües continentals salobres aptes per a la cria de mol·luscs

Els objectius de qualitat es fixen igualment amb caràcter mínim respecte als que determini el pla hidrològic, en l'annex 4, del mateix real decret.

2.3. Accions de vigilància de la qualitat de les aigües

L'Administració de la Generalitat i concretament la Junta de Sanejament del Departament de Medi Ambient, en coordinació amb la Junta d'Aigües del Departament de Política Territorial i Obres Públiques i amb la Direcció General de Salut Pública, del Departament de Sanitat i Seguretat Social, té establerts els sistemes de vigilància de la qualitat de les aigües continentals i marítimes.

No disposa encara d'estacions automàtiques i la vigilància es duu a terme mitjançant la presa periòdica de mostres que són degudament analitzades. Els resultats es comuniquen als municipis afectats i es fan públics en els mitjans de comunicació.

El municipi pot participar en la gestió d'aquest servei establint sistemes comple-

mentaris de mostreig i anàlisi. Acció complementària que pot consistir tant a ampliar el nombre de llocs de mostreig com a incrementar la seva periodicitat o el nombre dels contaminants analitzats.

Una acció específica de vigilància del màxim interès per al municipi és la d'inventariar tots els punts d'abocament, ja sigui a aigües continentals com a aigües marítimes i establir sistemes de control periòdic de la quantitat i qualitat dels abocaments.

2.4. Altres funcions de vigilància

El municipi pot establir mecanismes de control de la qualitat dels restants recursos naturals, és a dir, de la gea, de la flora i de la fauna.

2.4.1. Respecte al sòl són especialment transcendents les funcions de vigilància de la seva fertilitat i del control dels processos d'erosió, mineralització i desertització.

2.4.2. Respecte a la flora ja s'ha esmentat la funció, connexa amb la vigilància de la qualitat de l'aire, de control dels efectes de la pluja àcida sobre les forests. Especial importància tenen també les funcions de vigilància referides a espais i elements especialment protegits, a la detecció immediata d'incendis forestals i a la preservació d'espècies vegetals autòctones.

2.4.3. Respecte a la fauna, les funcions de vigilància tenen especial transcendència quan en el terme municipal són presents algunes espècies protegides, ja sigui de manera permanent ja sigui de manera esporàdica.

Funcions de vigilància que s'adrecen tant a evitar la seva caça furtiva, com a preservar els hàbitats i els ecosistemes que els són imprescindibles.

3. *Funcions de prevenció*

La Comunitat Econòmica Europea té com a principi rector de la política ambiental la prevenció.

Que l'eficiència en l'acció pública de la protecció del medi ambient passi per la prevenció és justificat per moltes raons. En primer lloc, perquè la degradació del medi o els efectes nocius o insalubres són, a vegades, irreversibles i, en segon lloc, perquè és molt més barat prevenir que restaurar o regenerar els recursos o espais degradats.

L'acció preventiva engloba diverses funcions:

A) *La conscienciació social.*

Les accions adreçades a sensibilitzar els ciutadans respecte als valors ambientals i al deure constitucional de participar activament en la seva defensa són essencials.

Aquestes accions requereixen: informació, formació i una acció pública responsable, transparent i compromesa.

Exigeixen també de les institucions públiques que ofereixin als ciutadans un interlocutor únic.

B) *Integrar l'acció preventiva en l'ordenació del territori*

Són els instruments d'ordenació territorial i urbanística, tant els de caràcter ge-

neral com els sectorials, els que han d'establir els mecanismes de prevenció necessaris per fer compatible el principi de desenvolupament sostingut.

Es tracta, en definitiva, d'aconseguir que a través de l'ordenació del sòl s'atreguin les activitats als espais territorials més idonis des del punt de vista ambiental.

Dedicarem a aquest tema un apartat especial.

C) *La submissió de les activitats a llicència prèvia*

La normativa vigent exigeix al municipi la intervenció administrativa de totes les activitats potencialment perniciosos per a la salut i per a tots els recursos naturals.

En aquesta acció policial del municipi té un especial relleu la submissió d'aquestes activitats a una llicència municipal específica.

L'atorgament d'aquesta llicència exigeix una avaluació, per mitjà d'un projecte, del seu impacte ambiental.

Tot i la participació de l'Administració de la Generalitat en aquest tràmit d'avaluació a través de les comissions territorials d'activitats classificades, l'acció de l'ajuntament és determinant.

Els punts bàsics per obtenir uns bons resultats en aquesta acció municipal són:

- a) Disposar d'instruments urbanístics idonis.
- b) Disposar d'un equip tècnic preparat.
- c) Exigir que els projectes tècnics que acompanyen la sol·licitud de la llicència continguin informació suficient sobre l'impacte ambiental previsible de l'activitat.
- d) No permetre, en cap cas, que s'instal·lin noves activitats, ni que es modifiquin o s'ampliïn les existents, abans d'obtenir la llicència municipal.
- e) L'efectivitat de la llicència està legalment condicionada a l'acte de comprovació.

L'acte de comprovació constitueix l'acció preventiva final del municipi vers l'exercici d'activitats classificades. Per això, és indispensable que es practiqui amb rigor i que, en cap cas, no es permeti l'inici de les activitats abans que s'hagi practicat amb resultat favorable. — Vegeu l'Ordre de 5 d'agost de 1982, per la qual es regula aquest tràmit.

- Nivells d'emissió de contaminants a l'atmosfera.
- Nivell de concentració de contaminants en les aigües residuals.
- Identificació, caracterització i quantificació dels residus sòlids.
- Identificació i prevenció del risc.

4. *Requeriments ambientals en l'ordenació urbanística*

La incorporació dels requeriments que suposa una adequada protecció del medi ambient en els instruments d'ordenació territorial i urbanística és una assignatura pendent en el nostre país.

4.1. De manera sintètica, aquests requeriments es poden estructurar, en seqüència temporal, així:

A) El primer requisit general és el de conèixer la realitat ambiental del territori objecte d'ordenació.

Això comporta:

- a) Conèixer la qualitat ambiental dels recursos naturals:
 - Qualitat de l'aigua continental, superficial, subàlvia i subterrània, i de l'aigua marítima, especialment la del litoral.
 - Qualitat de l'aire.
 - Qualitat del sòl, especialment a efectes de desertització i de fertilitat.
 - Elements i espais natural existents, especialment pel que fa a la flora i la fauna i al seu funcionament com a ecosistemes, i pel que fa al paisatge.
- b) Conèixer tots els factors i especialment els meteorològics i els focus potencials de degradació existents que ens han de permetre determinar la vulnerabilitat d'aquests recursos naturals.
- c) Conèixer les infraestructures i equipaments ambientals existents i el seu grau de suficiència i eficàcia.
- d) Conèixer les necessitats, els interessos i les aspiracions de la comunitat veïnal del municipi.

B) El segon requisit és el de fixar els objectius ambientals que es pretenen assolir.

Alguns d'aquests objectius tenen el caràcter de legals, ja que l'ordenació urbanística com a instrument d'acció pública integral sobre el territori ha de servir perquè tots els recursos naturals assoleixin, com a mínim, els estàndards, nivells o normes de qualitat ambiental que fixa la normativa vigent.

Altres objectius tenen el caràcter d'addicionals o complementaris. El municipi, com hem dit abans, gaudeix de la potestat de fixar normes addicionals i complementàries de les que fixa, com a mínim, la legislació vigent.

La determinació d'aquests objectius ha d'ésser pragmàtica i, per tant, han de figurar en el programa d'actuació urbanística, dotats en el temps i amb l'assignació dels recursos suficients.

C) El tercer requisit, el constitueix el fet que en la determinació de tots els objectius de l'ordenació urbanística que tenen una connexió directa amb la protecció del medi ambient, com són els econòmics, els industrials, els agrícoles, els turístics, els esportius, etc., s'informin en els principis i criteris de la protecció del medi ambient.

D) El quart requisit, el constitueix que la normativa del pla d'ordenació, tant a nivell gràfic com escrit, ha de fixar el conjunt de determinacions necessàries per garantir l'assoliment dels objectius fixats.

En aquest apartat és important:

- a) Que la classificació del sòl i la seva zonificació estableixin, per a tots i cada un dels recursos naturals, la classificació i l'ús que millor responguin als requeriments ambientals.
- b) Que la normativa urbanística, en la reglamentació dels usos, estableixi clarament les limitacions, les prohibicions i els procediments de control que per a les diverses activitats s'exigeixen des de l'òptica ambiental, com també les mesures d'acció directa i de promoció que s'han d'establir per corregir les desviacions existents i per ordenar el creixement futur.

4.2. Això obliga a disposar, per a la formulació del pla, d'un equip pluridisciplinari capacitat per dur a terme:

- a) Una diagnosi ambiental del territori objecte d'ordenació.
- b) Una avaluació de les diverses alternatives que s'ofereixen per assolir les objectius proposats per la corporació.
- c) La formulació d'una cartografia ambiental del terme municipal.
- d) La redacció de les normes necessàries.

4.3. Com a notes puntuals i simplificades a tall d'exemples concrets caldria:

A) Pel que fa a les grans infraestructures de comunicacions (autopistes, autovies, xarxa ferroviària):

Atès que l'impacte ambiental d'aquestes activitats se centra fonamentalment en:

- Soroll.
- Contaminació atmosfèrica.
- Afeccions a ecosistemes. Efecte de barrera.

- a) Disposar de mesuraments suficients dels nivells d'immissió sonora i dels nivells d'immissió de fums i gasos, imputables a aquestes infraestructures.
- b) Establir les zones afectades, amb els diferents graus d'intensitat i constatar els recursos naturals, elements, espais i ecosistemes agreddits. Aquesta afecció es pot reflectir cartogràficament.
- c) Avaluar si els nivells d'immissió superen les normes de qualitat ambiental legalment establertes.
- d) Conèixer la reacció social sobre el projecte i les possibles demandes.

Això constituïria la fase que hem anomenat de coneixement de la realitat.

La segona fase consistiria a fixar objectius de qualitat respecte a aquests paràmetres ambientals.

La tercera fase ha de correspondre a la determinació de les mesures de correcció que es poden adoptar:

- Pantalles sòniques dures.
- Barreres vegetals.
- Passos que facilitin la mobilitat de la fauna.

Finalment, les zones afectades, subjectes a servituds pels sorolls i fums o bé pel pas de fauna salvatge han de tenir una classificació del sòl i una zonificació d'usos que sigui compatible amb aquestes servituds. I, per a les possibles activitats existents en la zona afectada que no siguin compatibles, s'ha de preveure la seva adequació (insonorització, per exemple), i en cas necessari, la seva eradicació.

Un estudi més detallat i aprofundit d'aquestes infraestructures ens portaria a avaluar també:

- L'impacte paisatgístic.
- Les previsions d'increment de trànsit.
- Les condicions meteorològiques.

B) Pel que fa a la zonificació industrial, i seguint la mateixa metodologia, en la primera fase o memòria, i atès que l'impacte ambiental d'aquestes activitats és més complex i abasta la pràctica totalitat dels vectors, caldria:

- a) Conèixer la qualitat ambiental dels recursos afectats i, fonamentalment, l'aire, l'aigua, el sòl (per deposicions i infiltracions), la fauna i la vegetació.
- b) Inventariar totes les activitats existents i de cada una d'elles:
 - Els focus d'emissió i abocament i els de producció de residus i determinar-ne la quantitat i la caracterització.
 - Els processos de producció, matèries, substàncies i productes que s'empren com a primeres matèries, com a combustible o com a productes intermedis.
 - El grau de compliment, per a cada vector, de les normes de qualitat ambiental (en el cas de les aigües residuals i dels residus sòlids, per exemple: sistemes i llocs de recollida i tractament).
 - Els focus potencials de risc (per incendi, explosió, deflagració,...).
 - La seva situació legal a nivell administratiu (llicències, autoritzacions, registres, plans d'emergència,...).
- c) En el cas de concentració d'activitats en un polígon:
 - Avaluar l'impacte ambiental del polígon, atenent les instal·lacions existents i les que es poden instal·lar en un futur, d'acord amb la normativa vigent.

d) Establir les zones afectades.

Tota aquesta situació es pot, igualment, reflectir cartogràficament.

En una segona fase cal fixar els objectius de qualitat respecte a cada un dels paràmetres ambientals. En la tercera fase cal establir les accions a emprendre per corregir, si escau, els impactes existents.

Finalment, la zonificació del sòl ha de resoldre, respecte a les activitats existents, la seva compatibilitat amb els objectius proposats i corregir, si escau, les disfuncionalitats que es produeixin. I respecte a la programació de nou sòl industrial cal:

- Avaluar l'impacte previsible de les noves activitats sobre la qualitat dels recursos i sobre els equipaments ambientals (plantes de tractament de residus sòlids, d'aigües residuals i xarxa d'extinció d'incendis, fonamentalment).

Posem encara un altre exemple:

C) Equipaments i infraestructures ambientals.

En la fase d'anàlisi de la realitat cal:

- a) Inventariar tots els equipaments existents:
 - Gestió de residus.
 - Recollida i tractament d'aigües residuals.
 - Sensors de la contaminació atmosfèrica.
 - Xarxa d'hidrants.
 - Etc.
- b) Avaluar-ne la suficiència i l'eficàcia per atendre les necessitats actuals.

En una segona fase cal fixar els objectius de millora d'aquests equipaments i infraestructures.

I, finalment, preveure els nous equipaments i les noves infraestructures que seran necessaris per atendre la implantació de noves activitats i l'ampliació o modificació de les activitats existents.

5. Acció d'inspecció

Tot i que les accions preventives tenen una especial consideració en la tasca de protecció del medi ambient, la funció de policia administrativa s'adreça a garantir que l'adequació de les activitats potencialment perniciosos per al medi és permanent.

Per al compliment d'aquesta funció de control a posteriori de l'exercici de les activitats el municipi disposa de la potestat d'inspecció.

La potestat d'inspecció i control en matèria de medi ambient la deté el municipi per una doble via: la d'activitats classificades i l'específica que li atorguen les normes reguladores de diferents sectors ambientals (aigües, atmosfera, residus, espais naturals, etc.)

D'aquestes dues vies, la més important la constitueix sens dubte la que ofereix el Reglament de 30 de novembre de 1961 —art. 35.

Es tracta d'una potestat de caràcter general, és a dir, comprensiva de tots els vectors ambientals (fums, gasos, olors, sorolls, vibracions, producció de residus, aigües residuals, riscos, etc.).

L'acció inspectora depèn, directament, de les condicions imposades en la llicència municipal per a l'exercici de l'activitat i del resultat de l'acta de comprovació inicial que habilita l'exercici efectiu de l'activitat; per això, és molt important disposar, en l'acció inspectora, d'aquests dos documents i el seu resultat depèn, en gran manera, que tant la llicència com l'acta de comprovació siguin completes, clares i precises.

Els tècnics que realitzin les visites d'inspecció han de conèixer, lògicament, les normes de qualitat vigents per a cada vector de contaminació, ja que l'acta d'inspecció que estenguin és la base per a la instrucció, si escau, del corresponent expedient sancionador.

Si el municipi no disposa de tècnics idonis, pot contractar-los directament o bé acudir a l'assistència de tècnics d'altres administracions i, especialment, de la Comissió Territorial d'Activitats Classificades de l'Administració de la Generalitat.

No es tracta de cedir la competència o de declinar-la, ja que els tècnics de les altres administracions actuarien en suport dels tècnics municipals, per la qual cosa l'acta d'inspecció continuaria essent una acta municipal.

La funció inspectora exigeix, a més de les condicions objectives de partir d'una llicència i de l'acta de comprovació corresponent i de les condicions subjectives de la capacitat professional dels tècnics que l'han d'executar, d'una sèrie de condicions formals inexcusables, com són:

A) La determinació de la competència per ordenar la inspecció.

El règim per dur a terme aquesta determinació és diferent segons que s'empari en el Reglament de 30 de novembre de 1961 o bé en una altra legislació sectorial.

La competència és atribuïda a l'alcalde de manera expressa en els articles 6 i 35 del Reglament citat, mentre que en la legislació sectorial s'atribueix: «a les corporacions locals», article 35 del Decret 322/1987, de 23 de setembre, de desplegament de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, sobre protecció de l'ambient atmosfèric; «als ajuntaments», article 5 del Decret legislatiu 2/1991, de 26 de setembre, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents en matèria de residus industrials, per exemple.

B) Pel que fa a l'estatut dels tècnics que duen a terme les actuacions d'inspecció

ambiental, comprensiu de la seva acreditació, condició d'autoritat i valor probatori de les actes d'inspecció aixecades, la seva regulació per la legislació ambiental és totalment insuficient si no inexistent.

La importància de la funció inspectora i el fet que les actes d'inspecció siguin la base per a la instrucció si escau dels expedients sancionadors corresponents fa necessari que el municipi, fent ús de la seva potestat d'ordenança, reguli la funció inspectora en matèria de medi ambient, i complementar així, el buit legal existent en la matèria.

6. Acció sancionadora

Amb una acció inspectora prèvia, i com a resultat d'aquesta, si es constata una infracció de la normativa ambiental vigent, la corporació local, i més concretament l'alcalde, té la competència per ordenar la instrucció del corresponent expedient sancionador i imposar, si escau, les sancions corresponents.

Igual que en l'acció inspectora, aquí s'ofereix al municipi una doble via: la del Reglament de 30 de novembre de 1961 (art. 36 a 41) i la de les diverses normatives sectorials (residus, aigües, atmosfera,...).

IV. Funcions de gestió

1. Com hem dit abans, el municipi deté competències per a la gestió dels residus sòlids.

La determinació de l'àmbit material de la competència municipal en aquest sector és regulada, com hem vist, en la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya que desplega la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, i en la diversa legislació sectorial reguladora dels residus sòlids.

Aquesta legislació sectorial, la constitueixen bàsicament:

A) *En l'àmbit estatal:*

- a) La Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre deixalles i residus sòlids urbans, modificada pel Reial Decret Legislatiu 1163/1986, de 13 de juny, per adaptar-la a la Directriu comunitària 75/442, de 15 de juliol. La Directriu 75/442/CE de 15 de juliol ha estat modificada per la Directriu 91/156/CE de 18 de març. Aquesta darrera no ha estat encara incorporada al dret espanyol.
- b) La Llei 20/1986, de 14 de maig, bàsica de residus tòxics i perillosos, desplegada pel Reglament aprovat pel Reial Decret 833/1986, de 20 de juliol.

B) *En l'àmbit de la Generalitat:*

- a) El Decret 64/1982, de 9 de març, que desplega parcialment la Llei 42/1975.
- b) El Decret Legislatiu 2/1991, de 26 de setembre, que aprova la refosa dels textos legals vigents en matèria de residus industrials.
- c) El Decret 142/1984, d'11 d'abril, que desplega parcialment la legislació sobre residus industrials.
- d) L'Ordre de 17 d'octubre de 1984, sobre classificació dels residus industrials.

Segons aquesta legislació, heterogènia i asistemàtica, resulta difícil, per no dir

pràcticament impossible, determinar d'una manera precisa l'àmbit de la competència municipal sobre aquest sector mediambiental.

El sistema que considerem més idoni per accedir a la delimitació és el que combina les determinacions formals que resulten dels dos blocs legislatius —el de règim local i el de la protecció del medi ambient— amb els criteris i principis que regeixen la gestió dels residus atenent les exigències actuals de les polítiques comunitàries sobre protecció del medi ambient. D'entre aquests criteris i principis ens interessen especialment els següents:

Primer. L'estratègia de gestió dels residus s'adreça a la minimització, és a dir, a reduir la seva producció i evitar o limitar, en la mesura que sigui possible, els components perillosos.

Segon. La gestió dels residus s'ha d'adreçar a la recuperació i comercialització dels subproductes, matèries o substàncies aprofitables fins a limitar les operacions d'eliminació a les fraccions no valoritzables.

Tercer. Totes les operacions de gestió, des de la recollida i transport fins al reciclatge, tractament i eliminació s'han de dur a terme garantint una alta protecció del medi ambient, és a dir, garantint que la gestió dels residus es duu a terme sense posar en perill la salut de les persones i sense perjudicar el medi i, en particular:

- a) Prevenint qualsevol risc per a l'aigua, el sòl, la flora i la fauna.
- b) Eliminant les molèsties per sorolls i olors.
- c) Respectant el paisatge i els espais i elements naturals especialment protegits.
- d) Impedint l'abandonament, els abocaments i, en general, l'eliminació incontrolada dels residus.

En síntesi, es tracta d'aconseguir que no es generin més residus que els estrictament inevitables i que, d'aquests, es reincorporin al cycle productiu tots els valoritzables, de tal manera que els que hagin de ser finalment eliminats es reincorporin al cycle de la naturalesa o es destrueixin respectant les exigències d'un alt nivell de protecció al medi ambient.

L'àmbit de la gestió del municipi en aquesta matèria ha de poder donar una resposta eficient a aquests requeriments mediambientals i, per això, les determinacions formals que el legislador ha anat fixant s'han d'harmonitzar amb les exigències que determina la protecció del medi ambient com a principi informador de tota l'actuació dels poders públics.

Segons aquesta combinació resulta:

1. Els municipis fins a 5.000 habitants han de prestar el servei de recollida de residus, segons la legislació de règim local —art. 64 a) de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

De quins residus?

D'acord amb el que es determina en l'article 3 de la Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre deixalles i residus sòlids urbans, modificada pel Reial Decret Legislatiu 1163/1986, de 13 de juny: «*Los ayuntamientos están obligados a hacerse cargo de todos los residuos sólidos urbanos que se produzcan en el territorio de su jurisdicción, con las excepciones señaladas en esta Ley*».

I en l'apartat 3 del seu article 4 es diu: «*Cuando se trata de productores o poseedores de residuos sólidos industriales, de la construcción o de los comprendidos en alguno de los supuestos especiales previstos en el apartado 3 del artículo 3.º (los residuos tóxicos o peligrosos y los de características especiales), los ayuntamientos podrán imponer a aquéllos, por motivos justificados, la obligación de constituir depósitos o vertederos propios o proceder a su eliminación de acuerdo con lo establecido en esta Ley*».

D'acord amb aquestes previsions, els municipis fins a 5.000 habitants, independentment o associats, han de prestar el servei de recollida de *tots els residus que s'originen en l'àmbit del seu terme municipal* i que són objecte de la Llei, segons el seu article 2, llevat dels que, per presentar característiques que els facin tòxics o perillosos o altres d'especials, s'exclouin del servei expressament i per causa justificada traspasant l'obligació al seu productor o posseïdor. Aquestes excepcions s'han de formular mitjançant l'ordenança municipal específica que preveu la Llei en el seu article 2.2 i en la disposició final segona.

Deixant de banda el problema que planteja la determinació del caràcter, bàsic o no, d'aquesta determinació de la Llei 42/1975, que és preconstitucional, el que cal preguntar-se és si aquesta obligació és harmònica amb les exigències de qualitat ambiental.

I la resposta és clarament negativa, ja que:

A) No tots els municipis de fins a 5.000 habitants disposen de capacitat tècnica, econòmica i de gestió per garantir una adequada recollida de tots els residus que es generen en l'àmbit del seu terme municipal.

B) Amb la sola recollida dels residus no es garanteix una gestió adequada a les exigències de la protecció del medi ambient. Els residus, una vegada recollits, hauran de ser sotmesos a les operacions de tractament, reciclatge i comercialització que s'escaiguin i les fraccions no valoritzables hauran de ser eliminades de manera idònia.

Pel que fa a la insuficiència de capacitat es pot acudir als mecanismes de dispensa de prestació dels serveis municipals obligatoris que preveu l'article 65 de la Llei 8/1987, citada, o a la intervenció supletòria que preveu l'article 11 de la Llei 42/1975, també citada. Mecanismes, però, que, avui per avui, s'han mostrat inoperants a la pràctica.

Això no resol però l'interrogant de qui es responsable de les restants operacions de gestió dels residus recollits i que són, en aquest moment, de propietat del municipi —art. 3.2 de la Llei 42/1975.

Es pot argumentar que, en aquest cas, l'ens responsable és la comarca, d'acord amb la determinació de l'article 26.1.c, de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya. Certament aquesta disposició permet superar la disfuncionalitat del servei municipal però planteja seriosos problemes d'aplicació pràctica com veurem després en analitzar la gestió de servei que s'atribueix als municipis de més de 5.000 habitants.

2. Els municipis de més de 5.000 habitants han de prestar, a més del servei de recollida, el de tractament de residus —art. 64.b) de la Llei 8/1987.

En primer lloc, el terme «tractament» que s'empra per conceptuar el servei municipal i es treu de la Llei 42/1975 és avui equívoc, ja que no es correspon amb la terminologia emprada per la normativa comunitària i, en aquest concepte, s'hi han de

considerar incloses les operacions de transport, emmagatzematge, valorització i eliminació dels residus.

En segon lloc hem d'interpretar, en principi, que els residus que han de ser objecte de «tractament» pel servei municipal són els que han estat objecte de recollida pel servei municipal.

També respecte d'aquest servei ens hem de plantejar el mateix interrogant que hem formulat en l'apartat anterior respecte de si aquesta obligació és harmònica amb les exigències de qualitat ambiental.

I la resposta és també clarament negativa ja que:

A) No tots els municipis de més de 5.000 habitants disposen de capacitat tècnica, econòmica i de gestió per garantir la prestació idònia de les operacions de valorització i eliminació dels residus municipals que s'originen en l'àmbit territorial de la seva competència.

B) No tots els municipis disposen de sòl apte per emplaçar-hi les infraestructures i els equipaments necessaris per dur a terme les operacions de valorització i eliminació dels residus.

C) No totes les categories de residus que abasta el servei poden ser valoritzades i eliminades en l'àmbit d'un terme municipal per simples raons d'eficiència.

Certament que la legislació de règim local preveu que la prestació del servei es pugui dur a terme de manera associada i que la insuficiència de recursos es pot superar mitjançant els sistemes de cooperació interadministrativa, però les exigències ambientals exposades fan que tampoc el sistema de mancomunitat de municipis no pugui assumir amb garantia totes les actuacions de gestió exposades, ja sigui per la insuficiència del volum de determinades categories de residus, ja sigui per les característiques especials que aquests presenten.

Cal advertir també que l'article 86.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, declara la reserva en favor de les entitats locals dels serveis de recollida, tractament i aprofitament de residus.

D'aquest plantejament resulta que la legislació actual no resol, de manera congruent amb les exigències ambientals que es deriven de la normativa comunitària, la delimitació de les competències sobre gestió de residus entre el municipi i la Generalitat. És més, l'ordenació legal del sector que resulta de la legislació de règim local i de la legislació sectorial sobre residus dificulta l'aplicació de les tècniques, principis i criteris de gestió que imposa la normativa comunitària.

I urgeix, per tant, una modificació de la normativa estatal i autonòmica vigent per adequar-la a l'estratègia i a les polítiques d'acció comunitària sobre aquesta matèria. Modificació que passa per traspasar al dret intern les directrius 91/156/CE, de 18 de març, i 91/689/CE, de 12 de desembre, com també les altres normes particulars de la CE que ordenen la gestió de determinades categories de residus i les adequen a les peculiaritats pròpies del nostre país.

3. El municipi també deté competències pel que fa a la recollida i tractament de les aigües residuals.

També en aquest cas la determinació de l'àmbit material de la competència municipal en aquest sector és regulada en la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya i en la legislació sectorial reguladora de la protecció de la qualitat de l'aigua.

Aquesta legislació sectorial, la constitueixen bàsicament:

A) *En l'àmbit de la CE:*

Directriu 91/271, de 21 de maig, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes.

B) *En l'àmbit de l'Estat:*

a) La Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'aigües, i els reials decrets 849/1986, d'11 d'abril i 927/1988, de 29 de juliol, que la despleguen.

b) La Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, i el Reial Decret 1471/1989, d'1 de desembre, que la desplega.

c) Ordre de 12 de novembre de 1987, modificada per l'Ordre de 25 de maig de 1992, sobre normes d'emissió, objectius de qualitat i mètodes de mesurament de referència relatius a determinades substàncies nocives o perilloses contingudes en els abocadors d'aigües residuals.

C) *En l'àmbit de la Generalitat:*

a) Llei 19/1991, de 7 de novembre, de reforma de la Junta de Sanejament.

b) Decret 337/1982, de 27 d'abril, d'aprovació del pla global de sanejament de Catalunya.

D'acord amb aquesta legislació, l'àmbit de la competència municipal sobre aquest sector mediambiental es resumeix:

A) Els municipis han de prestar el servei de clavegueram —art. 64.a) de la Llei 8/1987.

B) La legislació sectorial ha de determinar l'àmbit material de les competències del municipi pel que fa al tractament de les aigües residuals —art. 63.2.1) i 3 de la Llei 8/1987.

C) Cal advertir que l'article 86.3 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, estableix la reserva a favor de les entitats locals del servei de: «*Abastecimiento y depuración de aguas*». Hem de lamentar la imprecisió terminològica del legislador, ja que aquesta expressió, «depuración de aguas», no es correspon amb les que s'empren en els articles 25 i 26 de la mateixa Llei. Per això pot sorgir el dubte de si aquesta reserva es refereix a depuració de les aigües residuals o, com sembla més lògic, a la potabilització de les aigües com a servei lligat al d'abastament.

Atès que el legislador, quan es refereix al servei lligat al de clavegueram, l'expressa com a «*tratamiento de aguas residuales*», hem d'interpretar que no es fa aquesta reserva en la legislació de règim local.

D) La legislació sectorial de l'Estat sobre matèria d'aigües no conté determinacions específiques sobre la competència dels ens locals sobre tractament de les aigües

residuals, com tampoc la Directriu comunitària 91/271 ja que, com és normal, el mandat de vetllar per tal que totes les aglomeracions urbanes, en els terminis prefixats, disposin del servei de tractament de les aigües residuals, s'adreça als estats membres.

Cal tenir en compte, doncs, el que determina la legislativa específica de la Generalitat i concretament les determinacions de l'article 5.3 de la Llei 19/1991, de 7 de novembre, de reforma de la Junta de Sanejament.

Aquesta norma, pel que fa al sanejament de les aigües residuals, atribueix a les administracions locals:

- a) La iniciativa per constituir organismes de gestió, redactar plans i projectes i contractar i executar les obres i prestar els serveis.
- b) La condició preferent d'administració actuant per contractar i executar les obres.
- c) Competències pròpies per a la prestació del servei de sanejament de les aigües residuals, amb independència de l'ens que hagi executat les obres.

La prestació d'aquest serveis es duu a terme, doncs, de manera compartida amb l'Administració de la Generalitat i, concretament, amb la Junta de Sanejament.

En qualsevol cas, el municipi, igual que en el cas dels residus, té la competència de prevenció i control de la producció de les aigües residuals per part de les empreses i l'aplicació de les polítiques de reducció i de tractament en origen.

I també en aquest cas és molt convenient disposar de la corresponent reglamentació del servei, molt especialment pel que fa a l'admissió de determinats abocaments en la xarxa de clavegueres.

4. El municipi també deté competències per instar, si escau, la declaració del terme municipal, o d'algun sector del terme, com a zona d'atenció o de protecció especial per a regeneració de l'ambient atmosfèric.

En aquest cas participaria també en la formulació i gestió dels plans d'actuació corresponents.

V. Conclusions

1. El municipi deté competències pròpies en matèria de protecció del medi ambient.

La concreció d'aquestes competències, en cada cas concret, és duta a terme:

- a) Per la legislació de règim local.
- b) Per la legislació específica sobre el medi ambient, tant de l'Estat com de la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències.

2. La gestió d'aquestes competències és compartida amb l'Administració de la Generalitat.

3. Les competències municipals és convenient que es concretin i s'ordenin a través d'una reglamentació municipal específica.

4. L'ordenació del medi ambient té una especial transcendència territorial. Per això, és necessari que l'acció sobre el medi ambient s'incorpori en els instruments municipals d'ordenació urbanística.

5. Els municipis de menys de 50.000 habitants poden prestar voluntàriament el servei, general, de protecció del medi ambient. Aquest servei és especialment recomanable en els municipis amb una problemàtica ambiental greu.

6. Per al compliment de les seves funcions en aquesta matèria el municipi ha de disposar d'un equip tècnic pluridisciplinari i especialitzat.

