

# COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Antoni Choy i Tarrés

## I. Atribución genérica

La Constitución española, en su artículo 53.3, en relación con el artículo 45, exige al municipio, como poder público, que informe su actuación en el principio de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente, velando por la utilización racional de todos los recursos naturales.

## II. Atribución específica

1. Este mandato genérico se concreta y determina a nivel legislativo por una doble vía:

### A) *La legislación de régimen local:*

El capítulo II del título IV de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, art. 63 a 68, atribuye al municipio, como competencia propia, «la protección del medio» —art. 63.2.f—, los servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, el alcantarillado, el tratamiento de aguas residuales —art. 63.2.1— y la obligación de prestar como mínimo los servicios siguientes:

- a) En todos los municipios: recogida de residuos, limpieza viaria y alcantarillado.
- b) En los municipios con una población superior a 5.000 habitantes, además: tratamiento de residuos.
- c) En los municipios de población superior a cincuenta mil habitantes y en los municipios turísticos, además: la prestación del servicio de medio ambiente.

Finalmente, la protección del medio se atribuye al municipio, como actividad complementaria de las propias de otras administraciones públicas —art. 68.1.f.

### B) *La legislación sectorial:*

1. De acuerdo con lo que se dispone en el artículo 2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en relación con el artículo 63.3 de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, la determinación de las competencias municipales en materia de medio ambiente corresponde:

- a) A la legislación básica del Estado reguladora de este sector material de la acción pública.
- b) A la legislación específica de la Generalidad sobre la misma materia.

2. En una primera aproximación podemos concluir, pues, que el municipio tiene atribuidas en materia de protección del medio ambiente las competencias y funciones siguientes:

- a) La competencia plena para prestar los servicios mínimos obligatorios.
- b) La competencia para ejercer actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas relativas a la protección del medio.
- c) Las competencias y atribuciones que se le asignen por la legislación básica del Estado y por la legislación de la Generalidad, reguladoras de este sector material de la acción pública.

### III. Determinación del alcance material de las distintas funciones municipales en la protección del medio ambiente

#### 1. *Observaciones previas*

1.1. La acepción «medio ambiente» es de difícil concreción por las siguientes razones:

- a) Porque se trata de una materia de carácter horizontal. Esta naturaleza la hace interactiva y conexas con muchos otros sectores materiales de la acción pública y, muy especialmente, con los de incidencia territorial, como la ordenación del territorio y el urbanismo.
- b) Por el carácter evolutivo del concepto. Evolución expansiva, tanto en el plano espacial como en el plano temporal. Cada vez son más los efectos de la degradación de los recursos naturales que se miden a escala planetaria y las consecuencias de estos efectos pueden tener una larga duración y, consiguientemente, hipotecar muy seriamente el futuro de la humanidad.

1.2. A tenor de la normativa vigente, la acción pública de protección del medio ambiente se dirige a los objetivos siguientes:

- Preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
- Contribuir a la protección de la salud humana.
- Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales — art. 130 r del Tratado de Roma.

Y esta acción pública se concreta, básicamente, en garantizar que los efectos previsibles directos e indirectos de las actuaciones del hombre no sean perniciosos para la población ni degraden la gea, el suelo, la flora, la fauna, el aire, el agua, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y arqueológico. Bienes y recursos naturales considerados de forma individualizada y en sus relaciones dentro de los sistemas que forman el equilibrio biológico.

1.3. La acción pública de protección del medio ambiente se encarga, por último, a todos los poderes públicos.

Se trata, pues, de una competencia compartida, y en algunos supuestos concurrente entre las varias administraciones públicas.

Si bien, de los criterios generales que rigen la distribución de competencias y funciones entre las distintas esferas territoriales del poder público, el más trascendente lo constituye el ámbito espacial de los efectos de la contaminación, hay que tener presente que, a pesar de que muchos efectos se miden a escala global, su generación debe imputarse a actuaciones individuales y, por eso, con distintas cuotas de responsabilidad, todos los poderes públicos participan en la gestión dirigida a la defensa y protección del medio ambiente.

A los efectos que interesa destacar, sin embargo, esta acción pública compartida entre los varios poderes públicos, tanto a nivel vertical como a nivel horizontal, da lugar a la generación de una amplia gama de relaciones interadministrativas. Relaciones interadministrativas de colaboración, de coordinación y de colisión.

1.4. Asimismo, como observación previa, hay que profundizar en el hecho de que la legislación de régimen local, como se ha visto, separe la protección del medio ambiente —referencias en los artículos 63.2.f y 64.d de la Ley 8/1987, citada— de los servicios de recogida y tratamiento de los residuos; de alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales —artículos 63.2.1 y 64 de la misma Ley—, ya que es difícil incluso imaginar que los servicios de recogida y tratamiento de residuos o el de alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales no formen parte del servicio de protección del medio ambiente. En todos los manuales sobre protección del medio ambiente ambas funciones se consideran como subsectores del mismo.

## 2. *Funciones de vigilancia de la calidad de los recursos naturales*

Los recursos naturales son los principales bienes ambientales objeto de protección.

La degradación de la calidad de estos recursos, cuando alcanza determinados niveles, conlleva inevitablemente consecuencias negativas sobre la salud y el bienestar de las personas, sobre la economía, sobre el clima, sobre la diversidad de las especies... y, en definitiva, sobre los principales factores que forman la calidad de vida, tanto de las generaciones presentes como de las futuras.

El legislador debe fijar los niveles o estándares de calidad de los varios recursos naturales. Niveles de calidad que determinan la acción de los poderes públicos tanto para establecer los adecuados mecanismos de prevención como para emprender las necesarias actuaciones de regeneración.

De ahí la importancia que tiene, en toda la acción pública para la protección del medio ambiente, disponer, en primer lugar, de unos objetivos de calidad de los recursos naturales precisos y pragmáticos y, en segundo lugar, de instrumentos de acción suficientes para garantizar la consecución de estos objetivos.

El primer instrumento de actuación debe referirse lógicamente a disponer de medios suficientes para poder conocer, en todo momento, el grado de calidad de los distintos recursos naturales con respecto a los estándares de calidad fijados por el legislador.

La normativa supramunicipal vigente no ha fijado aún todos los niveles o estándar-

res de calidad de los recursos que serían necesarios, ni la Generalidad dispone todavía de medios de vigilancia suficientes y fiables. Pero, sin embargo, el municipio debe regirse por el principio de que los objetivos y las normas de calidad de los recursos que fija la CE tienen el carácter de mínimos, y lo mismo se puede decir de los fijados por la legislación de la Generalidad y, por eso, el municipio puede establecer legalmente medidas adicionales de protección que completen las lagunas de la legislación y complementen las actuaciones de los entes superiores.

Sobre la base de estas consideraciones, repasemos las funciones de vigilancia de la calidad de los recursos naturales más importantes.

### 2.1. Vigilancia de la calidad del aire

La normativa vigente fija unos objetivos de calidad del ambiente atmosférico. Estos objetivos se proponen evitar la presencia en el aire de determinadas sustancias o formas de energía, sea de modo absoluto, sea en concentraciones determinadas, para proteger la salud y los bienes de cualquier naturaleza.

Los objetivos de calidad se concretan en la determinación legal de niveles máximos de inmisión. Se contienen, básicamente, en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, modificado parcialmente por los reales decretos 549/1979, de 20 de febrero, 1613/1985, de 1 de agosto, y 717/1987, de 27 de mayo, y afectan a los contaminantes siguientes:

— Partículas sedimentables;  $\text{SH}_2$ ;  $\text{HCl}$ ;  $\text{HF}$ ;  $\text{S}_2$ ; compuestos de flúor:  $\text{Cl}_2$ ;  $\text{O}_3$ ;  $\text{Pb}$ ;  $\text{CO}$ ;  $\text{NO}_2$ ; partículas en suspensión;  $\text{SO}_2$  y partículas;  $\text{SO}_2$ .

Para controlar estos niveles de inmisión en Cataluña se dispone de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica de Cataluña, regulada en la orden de 20 de junio de 1986, y adscrita al Departamento de Medio Ambiente, más concretamente, al Servicio de Protección del Ambiente Atmosférico de la Dirección General de Calidad Ambiental.

La Red integra a todos los centros de análisis que dispongan de sensores homologados y utilicen técnicas y métodos de análisis ajustados a la normativa vigente.

El municipio puede, voluntariamente, constituirse en centro de análisis incorporado a la Red. Para esto, será preciso que se dote de una o varias estaciones, fijas o móviles, que le permitan medir determinados contaminantes, según lo que se prevé en el artículo 6 de la orden de 20 de junio de 1986 citada, y que cumpla las prescripciones legales.

Ni la legislación estatal ni la de la Generalidad han fijado ningún objetivo o norma de calidad de la contaminación del aire por ruidos, vibraciones ni olores. Los niveles de inmisión por estas modalidades específicas de contaminación atmosférica han sido fijados, sin embargo, por muchos municipios.

La determinación de los niveles se puede llevar a cabo mediante una ordenación legal específica —ordenanza municipal— o a través de normas urbanísticas.

Los rasgos básicos de esta normativa, con respecto al ruido, se atienen a las recomendaciones de la OMS, y los límites se fijan en consideración:

A) A la zonificación urbanística de usos. Las zonas de sensibilidad acústica más clásicas son:

- Sanitaria.
- Residencial.
- Comercio y servicios.
- Industrial.

B) Al horario. El más clásico es:

- Horario diurno: de 8 a 22 h.
- Horario nocturno: de 22 a 8 h.

C) A los niveles de inmisión sonora, que oscilan entre los 30 y los 70 db.

Tanto la CE como la Generalidad de Cataluña han anunciado la formulación de objetivos de calidad por ruidos.

Otro supuesto especial es el de la vigilancia forestal con respecto a los efectos de la lluvia ácida.

Rige esta función el Reglamento del Consejo 3528/1986 (CE), modificado por el Reglamento 1613/1989.

La Red de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica de Cataluña incorpora estaciones automáticas de medición distribuidas por toda Cataluña.

## 2.2. Vigilancia de la calidad del agua

### 2.2.1. Agua de baño

#### 2.2.1.1. Aguas dulces superficiales

Los objetivos de calidad se fijan en el anexo 2 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, que aprueba el Reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica.

Los parajes donde se practique el baño deberán definirse de forma concreta en el respectivo plan hidrológico de la cuenca. El plan fijará los objetivos de calidad, que no podrán ser menos estrictos que los que se fijan en el Reglamento por los siguientes parámetros:

1. Coliformes totales.
2. Coliformes fecales.
3. *Estreptococos* fecales.
4. *Salmonelas*.
5. Enterovirus.
6. Ph.
7. Color.
8. Aceites minerales.
9. Sustancias tensoactivas.
10. Fenoles.
11. Transparencia.
12. Oxígeno disuelto.
13. Residuos de alquitrán y flotantes.

La frecuencia mínima de análisis será bimensual y deberá tomarse en las horas de mayor afluencia de bañistas.

### 2.2.1.2. Aguas marítimas

La determinación de la calidad de las aguas marítimas destinadas al baño viene regulada por la Directiva 76/160/CE, de 8 de diciembre de 1975.

A tenor de esta directiva, los parámetros físico-químicos y microbiológicos aplicables a estas aguas son los que figuran en su anexo.

El municipio puede fijar otros parámetros o extremar el rigor de los vigentes.

La comprobación de la calidad de las aguas se determina mediante un muestreo en los lugares de mayor afluencia de bañistas, el correspondiente análisis en un laboratorio y con la periodicidad mínima que se fija en el anexo citado de la directiva.

La Generalidad presta este servicio a través de una sección específica adscrita a la Junta de Saneamiento y los resultados se envían a los municipios interesados, informándose de ello al público.

El municipio puede establecer más puntos de muestreo o incrementar la periodicidad de la toma de muestras.

De acuerdo con la normativa de costas, corresponde a los ayuntamientos la prevención y adopción de las medidas necesarias en supuestos de análisis desfavorables.

Por eso, en municipios turísticos costeros será preciso disponer de un plan de emergencia en supuestos de accidentes que puedan provocar situaciones peligrosas.

### 2.2.2. Aguas superficiales destinadas a producción de agua potable

Los objetivos de calidad se fijan con carácter general en el anexo 1 del mismo real decreto con idénticas consideraciones que las determinadas para las aguas superficiales dulces destinadas al baño. Su concreción debe hacerse en el plan hidrológico de la cuenca que define los usos del agua y deben respetar los niveles de concentración de contaminantes máximos que determina el real decreto.

Las aguas se clasifican en tres tipos, atendiendo al grado de tratamiento que deben recibir para su potabilización.

Los contaminantes que figuran como parámetros de control son 38.

### 2.2.3. Aguas continentales aptas para la vida de los peces

Los objetivos de calidad se fijan en el anexo 3 del mismo real decreto.

A) Se clasifican en dos tipos:

- Aguas salmonícolas.
- Aguas ciprinícolas.

B) En el anexo hay 3 tablas en las que se expresan los distintos parámetros y sus concentraciones máximas.

### 2.2.4. Aguas continentales salubres aptas para la cría de moluscos

Los objetivos de calidad se fijan igualmente con carácter mínimo con respecto a los que determine el plan hidrológico, en el anexo 4 del mismo real decreto.

### 2.3. Acciones de vigilancia de la calidad de las aguas

La Administración de la Generalidad, y concretamente la Junta de Saneamiento del Departamento de Medio Ambiente, en coordinación con la Junta de Aguas del

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y con la Dirección General de Salud Pública, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, tiene establecidos los sistemas de vigilancia de la calidad de las aguas continentales y marítimas.

Todavía no dispone de estaciones automáticas y la vigilancia se lleva a cabo mediante la toma periódica de muestras, que son debidamente analizadas. Los resultados se comunican a los municipios afectados y se hacen públicos en los medios de comunicación.

El municipio puede participar en la gestión de este servicio estableciendo sistemas complementarios de muestreo y análisis. Acción complementaria que puede consistir tanto en ampliar el número de lugares de muestreo como en incrementar su periodicidad o el número de los contaminantes analizados.

Una acción específica de vigilancia del máximo interés para el municipio es la de inventariar todos los puntos en que se vierte, ya sea en aguas continentales como en aguas marítimas, y establecer sistemas de control periódico de la cantidad y la calidad de los vertidos.

#### 2.4. Otras funciones de vigilancia

El municipio puede establecer mecanismos de control de la calidad de los demás recursos naturales, es decir, de la gea, de la flora y de la fauna.

2.4.1. Con respecto al suelo, son especialmente trascendentes las funciones de vigilancia de su fertilidad y del control de los procesos de erosión, mineralización y desertización.

2.4.2. Con respecto a la flora, ya se ha citado la función, conexas con la vigilancia de la calidad del aire, de control de los efectos de la lluvia ácida sobre lo forestal. Especial importancia tienen también las funciones de vigilancia referidas a espacios y elementos especialmente protegidos, a la detección inmediata de incendios forestales y a la preservación de especies vegetales autóctonas.

2.4.3. Con respecto a la fauna, las funciones de vigilancia tienen especial trascendencia cuando en el término municipal están presentes algunas especies protegidas, ya sea de manera permanente o de manera esporádica.

Funciones de vigilancia que se dirigen tanto a evitar su caza furtiva como a preservar los hábitats y los ecosistemas que les son imprescindibles.

### 3. *Funciones de prevención*

La Comunidad Económica Europea tiene como principio rector de la política ambiental la prevención.

Que la eficiencia en la acción pública de la protección del medio ambiente pasa por la prevención se justifica por muchas razones. En primer lugar, porque la degradación del medio o los efectos nocivos o insalubres son, a veces, irreversibles, y, en segundo lugar, porque es mucho más barato prevenir que restaurar o regenerar los recursos o espacios degradados.

La acción preventiva abarca diversas funciones:

### A) *La concienciación social*

Las acciones dirigidas a sensibilizar a los ciudadanos con respecto a los valores ambientales y al deber constitucional de participar activamente en su defensa son esenciales.

Estas acciones requieren: información, formación y una acción pública responsable, transparente y comprometida.

Exigen también de las instituciones públicas que ofrezcan a los ciudadanos un interlocutor único.

### B) *Integrar la acción preventiva en la ordenación del territorio*

Son los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, tanto los de carácter general como los sectoriales, los que deben establecer los mecanismos de prevención necesarios para hacer compatible el principio de desarrollo sostenido.

Se trata, en definitiva, de conseguir que a través de la ordenación del suelo se atraigan las actividades a los espacios territoriales más idóneos desde el punto de vista ambiental.

Dedicaremos a este tema un apartado especial.

### C) *La sumisión de las actividades a licencia previa*

La normativa vigente exige al municipio la intervención administrativa de todas las actividades potencialmente perniciosas para la salud y para todos los recursos naturales.

En esta acción policial del municipio tiene un relieve especial la sumisión de estas actividades a una licencia municipal específica.

El otorgamiento de esta licencia exige una evaluación, por medio de un proyecto, de su impacto ambiental.

A pesar de la participación de la Administración de la Generalidad en este trámite de evaluación a través de las comisiones territoriales de actividades clasificadas, la acción del ayuntamiento es determinante.

Los puntos básicos para obtener buenos resultados en esta acción municipal son:

- a) Disponer de instrumentos urbanísticos idóneos.
- b) Disponer de un equipo técnico preparado.
- c) Exigir que los proyectos técnicos que acompañan a la solicitud de la licencia contengan información suficiente sobre el impacto ambiental previsible de la actividad.
- d) No permitir, en ningún caso, que se instalen nuevas actividades, ni que se modifiquen o se amplíen las existentes, antes de obtener la licencia municipal.
- e) La efectividad de la licencia está legalmente condicionada al acta de comprobación.

El acta de comprobación constituye la acción preventiva final del municipio hacia el ejercicio de actividades clasificadas. Por eso es indispensable que se practique con rigor y que en ningún caso se permita el inicio de las actividades antes de que se haya practicado con resultado favorable.

- Véase la Orden de 5 de agosto de 1982, por lo cual se regula este trámite.
- Niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera.
- Identificación, caracterización y cuantificación de los residuos sólidos.
- Identificación y prevención del riesgo.

#### 4. *Requerimientos ambientales en la ordenación urbanística*

La incorporación de los requerimientos que suponen una adecuada protección del medio ambiente en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística es una asignatura pendiente en nuestro país.

4.1. De forma sintética, estos requerimientos se pueden estructurar, en secuencia temporal, así:

A) El primer requisito general es el de conocer la realidad ambiental del territorio objeto de ordenación.

Esto conlleva:

- a) Conocer la calidad de los recursos naturales:
  - Calidad del agua continental, superficial, subálvea y subterránea, y del agua marítima, especialmente la del litoral.
  - Calidad del aire.
  - Calidad del suelo, especialmente a efectos de desertización y de fertilidad.
  - Elementos y espacios naturales existentes, especialmente con respecto a la flora y a la fauna y a su funcionamiento como ecosistemas, y en cuanto al paisaje.
- b) Conocer todos los factores, y especialmente los meteorológicos, y los focos potenciales de degradación existentes que nos han de permitir determinar la vulnerabilidad de estos recursos naturales.
- c) Conocer las infraestructuras y equipamientos ambientales existentes y su grado de suficiencia y eficacia.
- d) Conocer las necesidades, los intereses y las aspiraciones de la comunidad vecinal del municipio.

B) El segundo requisito es el de fijar los objetivos ambientales que se pretenden conseguir.

Algunos de estos objetivos tienen el carácter de legales, ya que la ordenación urbanística como instrumento de acción pública integral sobre el territorio debe servir para que todos los recursos naturales consigan, como mínimo, los estándares, niveles o normas de calidad ambiental que fija la normativa vigente.

Otros objetivos tienen el carácter de adicionales o complementarios. El municipio, como se ha dicho antes, disfruta de la potestad de fijar normas adicionales y complementarias de las que fija, como mínimo, la legislación vigente.

La determinación de estos objetivos debe ser pragmática y, por lo tanto, deben figurar en el programa de actuación urbanística, fechados en el tiempo y con la asignación de los recursos suficientes.

C) El tercer requisito lo constituye el hecho de que la determinación de todos los objetivos de la ordenación urbanística que tienen conexión directa con la protección

del medio ambiente, como son los económicos, los industriales, los agrícolas, los turísticos, los deportivos, etc., se informan en los principios y criterios de la protección del medio ambiente.

D) El cuarto requisito, lo constituye el que la normativa del plan de ordenación, tanto a nivel gráfico como escrito, debe fijar el conjunto de determinaciones necesarias para garantizar la consecución de los objetivos fijados.

En este apartado es importante:

- a) Que la clasificación del suelo y su zonificación establezcan, para todos y cada uno de los recursos naturales, la clasificación y el uso que mejor respondan a los requerimientos ambientales.
- b) Que la normativa urbanística, en la reglamentación de los usos, establezca claramente las limitaciones, las prohibiciones y los procedimientos de control que para las distintas actividades se exigen desde la óptica ambiental, así como las medidas de acción directa y de promoción que deben establecerse para corregir las desviaciones existentes y para ordenar el crecimiento futuro.

4.2. Esto obliga a disponer, para la formulación del plan, de un equipo pluridisciplinar capacitado para llevar a término:

- a) Un diagnóstico ambiental del territorio objeto de ordenación.
- b) Una evaluación de las distintas alternativas que se ofrecen para lograr los objetivos propuestos por la corporación.
- c) La formulación de una cartografía ambiental del término municipal.
- d) La redacción de las normas necesarias.

4.3. Como notas puntuales y simplificadas a modo de ejemplos concretos sería preciso:

A) Con respecto a las grandes infraestructuras de comunicaciones (autopistas, auto-vías, red ferroviaria):

Dado que el impacto ambiental de estas actividades se centra fundamentalmente en:

- Ruido.
- Contaminación atmosférica.
- Afecciones a ecosistemas. Efecto de barrera.

- a) Disponer de mediciones suficientes de los niveles de inmisión sonora y de los niveles de inmisión de humos y gases, imputables a estas infraestructuras.
- b) Establecer las zonas afectadas, con los distintos grados de intensidad, y constatar los recursos naturales, elementos, espacios y ecosistemas agredidos. Esta afección se puede reflejar cartográficamente.
- c) Evaluar si los niveles de inmisión superan las normas de calidad ambiental legalmente establecidas.
- d) Conocer la reacción social sobre el proyecto y las posibles demandas.

Esto constituiría la fase que hemos denominado de conocimiento de la realidad.

La segunda fase consistiría en fijar objetivos de calidad con respecto a estos parámetros ambientales.

La tercera fase debe corresponder a la determinación de las medidas de corrección que se pueden adoptar:

- Pantallas sónicas duras.
- Barreras vegetales.
- Pasos que faciliten la movilidad de la fauna.

Finalmente, las zonas afectadas, sujetas a servidumbre por ruidos y humos o bien por el paso de fauna salvaje, deben tener una clasificación del suelo y una zonificación de usos compatible con estas servidumbres. Y, para las posibles actividades existentes en la zona afectada que no sean compatibles, debe preverse su adecuación (insonorización, por ejemplo) y, en caso necesario, su erradicación.

Un estudio más detallado y profundo de estas infraestructuras nos llevaría a evaluar asimismo:

- El impacto paisajístico.
- Las previsiones de incremento de tráfico.
- Las condiciones meteorológicas.

B) En cuanto a la zonificación industrial, y siguiendo la misma metodología, en la primera fase o memoria, y dado que el impacto ambiental de estas actividades es más complejo y alcanza a la práctica totalidad de los vectores, sería preciso:

- a) Conocer la calidad ambiental de los recursos afectados y, fundamentalmente, el aire, el agua, el suelo (por deposiciones e infiltraciones), la fauna y la vegetación.
- b) Inventariar todas las actividades existentes, y, de cada una de ellas:
  - Los focos de emisión y vertido y los de producción de residuos, y determinar su cantidad y su caracterización.
  - Los procesos de producción; materias, sustancias y productos que se utilizan como materias primas, como combustible o como productos intermedios.
  - El grado de cumplimiento, para cada vector, de las normas de calidad ambiental (en el caso de las aguas residuales y de los residuos sólidos, por ejemplo: sistemas y lugares de recogida y tratamiento).
  - Los focos potenciales de riesgo (por incendio, explosión, deflagración...).
  - Su situación legal a nivel administrativo (licencias, autorizaciones, registros, planes de emergencia...).
- c) En el caso de concentración de actividades en un polígono:
  - Evaluar el impacto ambiental del polígono, atendiendo a las instalaciones existentes y a las que puedan instalarse en un futuro, a tenor de la normativa vigente.
- d) Establecer las zonas afectadas.

Toda esta información se puede, asimismo, reflejar cartográficamente.

En una segunda fase es preciso fijar los objetivos de calidad con respecto a cada uno de los parámetros ambientales. En la tercera fase hay que establecer las acciones a emprender para corregir, en su caso, los impactos existentes.

Finalmente, la zonificación del suelo debe resolver, con respecto a las actividades existentes, su compatibilidad con los objetivos propuestos y corregir, en su caso, las

disfuncionalidades que se produzcan. Y con respecto a la programación de nuevo suelo industrial es preciso:

- Evaluar el impacto previsible de las nuevas actividades sobre la calidad de los recursos y sobre los equipamientos ambientales (plantas de tratamiento de residuos sólidos, de aguas residuales y red de extinción de incendios, fundamentalmente).

Pongamos todavía otro ejemplo:

C) Equipamientos e infraestructuras ambientales.

En la fase de análisis de la realidad es preciso:

- a) Inventariar todos los equipamientos existentes:
  - Gestión de residuos.
  - Recogida y tratamiento de aguas residuales.
  - Sensores de la contaminación atmosférica.
  - Red de hidrantes.
  - Etc.

- b) Evaluar su suficiencia y su eficacia para atender a las necesidades actuales.

En una segunda fase es preciso fijar los objetivos de mejora de estos equipamientos e infraestructuras.

Y, por último, prever los nuevos equipamientos y las nuevas infraestructuras que serán necesarios para atender a la implantación de nuevas actividades y a la ampliación o modificación de las actividades existentes.

### 5. *Acción de inspección*

Aunque las acciones preventivas tienen una especial consideración en la tarea de protección del medio ambiente, la función de policía administrativa se dirige a garantizar que la adecuación de las actividades potencialmente perniciosas para el medio es permanente.

Para el cumplimiento de esta función de control *a posteriori* del ejercicio de las actividades el municipio dispone de la potestad de inspección.

La potestad de inspección y control en materia de medio ambiente la ostenta el municipio por una doble vía, la de actividades clasificadas y la específica que le otorgan las normas reguladoras de diferentes sectores ambientales (aguas, atmósfera, residuos, espacios naturales, etc.).

De estas dos vías, la más importante la constituye sin duda la que ofrece el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 —art. 35.

Se trata de una potestad de carácter general, es decir, comprensiva de todos los vectores ambientales (humos, gases, olores, ruidos, vibraciones, producción de residuos, aguas residuales, riesgos, etc.).

La acción inspectora depende directamente de las condiciones impuestas en la licencia municipal para el ejercicio de la actividad y del resultado del acta de comprobación inicial que habilita el ejercicio efectivo de la actividad. Por esto es muy importante disponer, en la acción inspectora, de estos dos documentos, y su resultado

depende, en gran medida, de que tanto la licencia como el acta de comprobación sean completas, claras y precisas.

Los técnicos que realicen las visitas de inspección deben conocer, lógicamente, las normas de calidad vigentes para cada vector de contaminación, pues el acta de inspección que extiendan es la base para la instrucción, en su caso, del correspondiente expediente sancionador.

Si el municipio no dispone de técnicos idóneos, puede contratarlos directamente o bien acudir a la asistencia de técnicos de otras administraciones, y, especialmente, de la Comisión Territorial de Actividades Clasificadas de la Administración de la Generalidad.

No se trata de ceder la competencia o de declinarla, pues los técnicos de las demás administraciones actuarían en apoyo de los técnicos municipales, por lo cual el acta de inspección seguiría siendo un acta municipal.

La función inspectora exige, además de las condiciones objetivas de partir de una licencia y del acta de comprobación correspondiente, y de las condiciones subjetivas de la capacidad profesional de los técnicos que deben ejecutarla, de una serie de condiciones formales inexcusables, como son:

A) La determinación para llevar a cabo esta determinación es distinta, según se ampare en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 o bien en otra legislación sectorial.

La competencia es atribuida al alcalde de manera expresa en los artículos 6 y 35 del Reglamento citado, mientras que en la legislación sectorial se atribuye «a las corporaciones locales», artículo 35 del Decreto 322/1987, de 23 de septiembre, de despliegue de la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, sobre protección del ambiente atmosférico; «a los ayuntamientos», artículo 5 del Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la refundición de los textos legales vigentes en materia de residuos industriales, por ejemplo.

B) En cuanto al estatuto de los técnicos que llevan a término las actuaciones de inspección ambiental, comprensivo de su acreditación, condición de autoridad y valor probatorio de las actas de inspección levantadas, su regulación por la legislación ambiental es totalmente insuficiente, si no inexistente.

La importancia de la función inspectora y el hecho de que las actas de inspección sean la base para la instrucción, en su caso, de los expedientes sancionadores correspondientes, hace necesario que el municipio, haciendo uso de su potestad de ordenanza, regule la función inspectora en materia de medio ambiente, complementando así el vacío legal existente en la materia.

## 6. Acción sancionadora

Previa acción inspectora, y como resultado de la misma, si se constata una infracción de la normativa ambiental vigente, la corporación local, y más concretamente el alcalde, ostenta la competencia para ordenar la instrucción del correspondiente expediente sancionador e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Al igual que en la acción inspectora, aquí se ofrece al municipio una doble vía, la del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 (art. 36 a 41) y la de las distintas normativas sectoriales (residuos, aguas, atmósfera...).

#### IV. Funciones de gestión

1. Como se ha dicho antes, el municipio ostenta competencias para la gestión de los residuos sólidos.

La determinación del ámbito material de la competencia municipal en este sector se regula, como se ha visto, en la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, que despliega la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, y en la diversa legislación sectorial reguladora de los residuos sólidos.

Esta legislación sectorial la constituyen básicamente:

A) *En el ámbito estatal:*

- a) La Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, modificada por Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, para adaptarla a la Directiva comunitaria 75/442, de 15 de julio. La Directiva 75/442/CE, de 15 de julio, ha sido modificada por la Directiva 91/156/CE, de 18 de marzo. Esta última todavía no ha sido incorporada al derecho español.
- b) La Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, desplegada por el Reglamento aprobado por el Real Decreto 833/1986, de 20 de julio.

B) *En el ámbito de la Generalidad:*

- a) El Decreto 64/1982, de 9 de marzo, que despliega parcialmente la Ley 42/1975.
- b) El Decreto Legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, que aprueba la refundición de los textos legales vigentes en materia de residuos industriales.
- c) El Decreto 142/1984, de 11 de abril, que despliega parcialmente la legislación sobre residuos industriales.
- d) La Orden de 17 de octubre de 1984, sobre clasificación de los residuos industriales.

A tenor de esta legislación, heterogénea y asistemática, resulta difícil, por no decir prácticamente imposible, determinar de modo preciso el ámbito de la competencia municipal sobre este sector medioambiental.

El sistema que consideramos más idóneo para acceder a la delimitación es el que combina las determinaciones formales que resultan de los dos bloques legislativos — el de régimen local y el de la protección del medio ambiente —, con los criterios y principios que rigen la gestión de los residuos atendiendo a las exigencias actuales de las políticas comunitarias sobre protección del medio ambiente. De entre estos criterios y principios nos interesan especialmente los siguientes:

*Primero.* La estrategia de gestión de los residuos se dirige a la minimización, es decir, a reducir su producción y a evitar o limitar en la medida de lo posible los componentes peligrosos.

*Segundo.* La gestión de los residuos debe dirigirse a la recuperación y comercialización de los subproductos, materias o sustancias aprovechables hasta limitar las operaciones de eliminación a las fracciones no valorizables.

*Tercero.* Todas las operaciones de gestión, desde la recogida y transporte hasta el reciclaje, tratamiento y eliminación, deben llevarse a término garantizando una alta protección del medio ambiente, es decir, garantizando que la gestión de los residuos se lleva a cabo sin poner en peligro la salud de las personas y sin perjudicar el medio y, en particular:

- a) Previendo cualquier riesgo para el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna.
- b) Eliminando las molestias por ruidos y olores.
- c) Respetando el paisaje y los espacios y elementos naturales especialmente protegidos.
- d) Impidiendo el abandono, los vertidos y, en general, la eliminación incontrolada de residuos.

En síntesis, se trata de conseguir que no se generen más residuos que los estrictamente inevitables y que, de éstos, se reincorporen al ciclo productivo todos los valorizables, de tal modo que los que hayan de ser finalmente eliminados se reincorporen al ciclo de la naturaleza o se destruyan respetando las exigencias de un alto nivel de protección al medio ambiente.

El ámbito de la gestión del municipio en esta materia ha de poder dar una respuesta eficiente a estos requerimientos medioambientales, y, por eso, las determinaciones formales que el legislador ha ido fijando deben armonizarse con las exigencias que determina la protección del medio ambiente como principio informador de toda la actuación de los poderes públicos.

A tenor de esta combinación resulta:

1. Los municipios de hasta 5.000 habitantes deben prestar el servicio de recogida de residuos, según la legislación de régimen local —art. 64.a) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.

¿De qué residuos?

Según lo que se determina en el artículo 3 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, modificada por el Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio: «*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.*»

Y en el apartado 3 de su artículo 4 se dice: «*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.*»

De acuerdo con estas previsiones, los municipios de hasta 5.000 habitantes, independientemente o asociados, deben prestar el servicio de recogida de *todos los residuos que se originen en el ámbito de su término municipal* y que son objeto de la Ley, según su artículo 2, excepto los que, por presentar características que los hagan tóxicos o peligrosos, u otros especiales, se excluyan del servicio expresamente y por causa justificada, traspasando la obligación a su productor o poseedor. Estas excepciones deben formularse mediante la ordenanza municipal específica que prevé la Ley 42/1975, que es preconstitucional. Lo que hay que preguntarse es si esta obligación es armónica con las exigencias de calidad ambiental.

Y la respuesta es claramente negativa, pues:

A) No todos los municipios de hasta 5.000 habitantes disponen de capacidad técnica, económica y de gestión para garantizar un adecuada recogida de todos los residuos que se generen en el ámbito de su término municipal.

B) Con la sola recogida de los residuos no se garantiza una gestión adecuada a las exigencias de la protección del medio ambiente. Los residuos, una vez recogidos, deberán ser sometidos a las operaciones de tratamiento, reciclaje y comercialización adecuados y las fracciones no valorizables deberán ser eliminadas de manera idónea.

En cuanto a la insuficiencia de capacidad se puede acudir a los mecanismos de dispensa de prestación de los servicios municipales obligatorios que prevé el artículo 65 de la Ley 8/1987, citada, o a la intervención supletoria que prevé el artículo 11 de la Ley 42/1975, también citada. Mecanismos que, hoy por hoy, se han mostrado inoperantes en la práctica.

Sin embargo esto no resuelve el interrogante de quién es el responsable de las restantes operaciones de gestión de los residuos recogidos y que son, en este momento, de propiedad del municipio —art. 3.2 de la Ley 42/1975.

Se puede argumentar que, en este caso, el ente responsable es la comarca, de acuerdo con la determinación del artículo 26.1.c, de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña. Ciertamente esta disposición permite superar la disfuncionalidad del servicio municipal, pero plantea serios problemas de aplicación práctica, como se verá después al analizar la gestión de servicio que se atribuye a los municipios de más de 5.000 habitantes.

2. Los municipios de más de 5.000 habitantes deben prestar, además del servicio de recogida, el de tratamiento de residuos —art. 64.b de la Ley 8/1987.

En primer lugar, el término «tratamiento» que se utiliza para conceptuar al servicio municipal y se saca de la Ley 42/1975, es hoy equívoco, ya que no se corresponde con la terminología empleada por la normativa comunitaria, y, en este concepto, deben considerarse incluidas las operaciones de transporte, almacenaje, valoración y eliminación de los residuos.

En segundo lugar debemos interpretar, en principio, que los residuos que han de ser objeto de «tratamiento» por el servicio municipal son los que han sido objeto de recogida por el servicio municipal.

También, con respecto a este servicio, debemos plantearnos el mismo interrogante que hemos formulado en el apartado anterior en cuanto a si esta obligación es armónica con las exigencias de calidad ambiental.

Y la respuesta es también claramente negativa, por cuanto:

A) No todos los municipios de más de 5.000 habitantes disponen de capacidad técnica, económica y de gestión para garantizar la prestación idónea de las operaciones de valorización y eliminación de los residuos municipales que se originan en el ámbito territorial de su competencia.

B) No todos los municipios disponen de suelo apto para emplazar en el mismo las infraestructuras y los equipamientos necesarios para llevar a cabo las operaciones de valorización y eliminación de los residuos.

C) No todas las categorías de residuos que abarca el servicio pueden ser valorizadas y eliminadas en el ámbito de un término municipal, por simples razones de eficiencia.

Ciertamente que la legislación de régimen local prevé que la prestación del servicio se pueda llevar a término de forma asociada, y que la insuficiencia de recursos se puede superar mediante los sistemas de cooperación interadministrativa, pero las exigencias ambientales expuestas hacen que tampoco el sistema de mancomunidad de municipios pueda asumir con garantías todas las actuaciones de gestión expuestas, ya sea por la insuficiencia del volumen de determinadas categorías de residuos, o bien por las características especiales que éstos presentan.

Hay que advertir también que el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, declara la reserva en favor de las entidades locales de los servicios de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

De este planteamiento resulta que la legislación actual no resuelve, de modo congruente con las exigencias ambientales que se derivan de la normativa comunitaria, la delimitación de las competencias sobre gestión de residuos entre el municipio y la Generalidad. Es más: la ordenación legal del sector que resulta de la legislación de régimen local y de la legislación sectorial sobre residuos dificulta la aplicación de las técnicas, principios y criterios de gestión que impone la normativa comunitaria.

Y urge, por lo tanto, una modificación de la normativa estatal y autonómica vigente para adecuarla a la estrategia y a las políticas de acción comunitaria sobre esta materia. Modificación que pasa por traspasar al derecho interno las directivas 91/156/CE, de 18 de marzo, y 91/689/CE, de 12 de diciembre, así como las demás normas particulares de la CE que ordenan la gestión de determinadas categorías de residuos, adecuándolas a las peculiaridades propias de nuestro país.

3. El municipio también ostenta competencias en cuanto a la recogida y tratamiento de las aguas residuales.

También en este caso la determinación del ámbito material de la competencia municipal en este sector se regula en la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y en la legislación sectorial reguladora de la protección de la calidad del agua.

Esta legislación sectorial la constituyen básicamente:

A) *En el ámbito de la CE:*

Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

B) *En el ámbito del Estado:*

a) La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y los reales decretos 849/1986, de 11 de abril, y 927/1988, de 29 de julio, que la desarrollan.

b) La Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que la desarrolla.

c) Orden de 12 de noviembre de 1987, modificada por la Orden de 25 de mayo de 1992, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de

referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales.

C) *En el ámbito de la Generalidad:*

- a) Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento.
- b) Decreto 337/1982, de 27 de abril, de aprobación del plan global de saneamiento de Cataluña.

A tenor de esta legislación, el ámbito de la competencia municipal sobre este sector medioambiental se resume así:

A) Los municipios deben prestar el servicio de alcantarillado —art. 64.a de la Ley 8/1987.

B) La legislación sectorial debe determinar el ámbito material de las competencias del municipio en lo que se refiere al tratamiento de las aguas residuales —art. 63.2.1 y 3 de la Ley 8/1987.

C) Es preciso advertir que el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, establece la reserva a favor de las entidades locales del servicio de «*Abastecimiento y depuración de aguas*». Debemos lamentar la imprecisión terminológica del legislador, ya que esta expresión —«depuración de aguas»— no se corresponde con las que se utilizan en los artículos 25 y 26 de la misma Ley. Por esto puede surgir la duda de si esta reserva se refiere a depuración de las aguas residuales o, como parece más lógico, a la potabilización de las aguas como servicio ligado al de abastecimiento.

Dado que el legislador, cuando se refiere al servicio ligado al de alcantarillado, lo expresa como «*tratamiento de aguas residuales*», debemos interpretar que no se hace esta reserva en la legislación de régimen local.

D) La legislación sectorial del Estado sobre materia de aguas no contiene determinaciones específicas sobre la competencia de los entes locales sobre tratamiento de las aguas residuales, ni tampoco la Directiva comunitaria 91/271, ya que, como es normal, el mandato de velar para que todas las aglomeraciones urbanas, en los plazos prefijados, dispongan del servicio de tratamiento de las aguas residuales, se dirige a los estados miembros.

Hay que tener en cuenta, pues, lo que determina la legislativa específica de la Generalidad y concretamente las determinaciones del artículo 5.3 de la Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento.

Esta norma, en lo que se refiere al saneamiento de las aguas residuales, atribuye a las administraciones locales:

- a) La iniciativa para constituir organismos de gestión, redactar planes y proyectos y contratar y ejecutar las obras, y prestar los servicios.
- b) La condición preferente de administración actuante para contratar y ejecutar las obras.
- c) Competencias propias para la prestación del servicio de saneamiento de las aguas residuales, con independencia del ente que haya ejecutado las obras.

La prestación de este servicio se lleva a cabo, pues, de forma compartida con la Administración de la Generalidad, y, concretamente, con la Junta de Saneamiento.

En cualquier caso el municipio, al igual que en el caso de los residuos, ostenta la competencia de prevención y control de la producción de las aguas residuales por parte de las empresas y la aplicación de las políticas de reducción y de tratamiento en origen.

Y también en este caso es muy conveniente disponer de la correspondiente reglamentación del servicio, muy especialmente por lo que se refiere a la admisión de determinados vertidos en la red de alcantarillado.

4. También ostenta el municipio competencias para instar, en su caso, la declaración de término municipal, o de algún sector del mismo, como zona de atención o de protección especial para regeneración del ambiente atmosférico.

En ese caso participaría también en la formulación y gestión de los planes de actuación correspondientes.

## V. Conclusiones

1. El municipio ostenta competencias propias en materia de protección del medio ambiente.

La concreción de estas competencias, en cada caso concreto, se lleva a cabo:

a) Por la legislación de régimen local.

b) Por la legislación específica sobre el medio ambiente, tanto del Estado como de la Generalidad, en el ámbito de sus competencias.

2. La gestión de estas competencias es compartida con la Administración de la Generalidad.

3. Las competencias municipales es conveniente que se concreten y se ordenen a través de una reglamentación municipal específica.

4. La ordenación del medio ambiente tiene una especial trascendencia territorial. Por eso es preciso que la acción sobre el medio ambiente se incorpore en los instrumentos municipales de ordenación urbanística.

5. Los municipios de menos de 50.000 habitantes pueden prestar voluntariamente el servicio, general, de protección del medio ambiente. Este servicio es especialmente recomendable en los municipios con una problemática ambiental grave.

6. Para el cumplimiento de sus funciones en esta materia el municipio debe disponer de un equipo técnico pluridisciplinario y especializado.

