

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(22 de 28)

vinculan formalmente la planificación urbanística, de donde podría justificarse este menor rigor en la exigencia de un trámite de participación local.

Finalmente, ya en el terreno de la ejecución de los planes territoriales, la Ley de política territorial sigue tomando plenamente en consideración el papel de los entes locales, ya sea para establecer su obligación de "llevar a cabo las inversiones y las actuaciones correspondientes en el ámbito de sus competencias", o para subrayar la necesidad de su coordinación, entre sí y con la administración de la Generalidad, para el mejor cumplimiento de las previsiones de la planificación territorial (artículo 21).

En general, se trata, pues, de una Ley respetuosa con las competencias locales, tanto municipales, como de las entidades locales supramunicipales -término comprensible, pues cuando se elaboró esta Ley todavía no estaban constituidas las comarcas-. Sin embargo, en realidad, se trata de una Ley cuyas disposiciones se limitan, al menos de momento, al plano formal, pues ni se ha elaborado el Plan territorial general, ni, lógicamente, lo ha sido tampoco ningún Plan territorial parcial (28).

(28) De hecho, parece ser que la elaboración del Plan territorial general, en su primera versión, está bastante adelantada; así lo sostuvo el responsable de su redacción, Xavier Subias, en una mesa redonda celebrada el 27 de junio de 1.990, en el marco del Congreso de Urbanismo de Cataluña; sin embargo, estos trabajos no habían sido hechos públicos en julio de 1.990. En cuanto a los planes territoriales parciales, la Ley 7/1.87, de 4 de abril, de supresión de la Corporación metropolitana de Barcelona, en su artículo 6.1, establece que la administración de la Generalidad ha de elaborar un Plan territorial parcial para el ámbito/....

Recordemos, en relación con este tema, que los consejos comarcales han de ostentar, según el artículo 25.2 de la Ley sobre la organización comarcal, competencias en materia de ordenación del territorio, lo cual las legitima especialmente para ejercer las funciones que, en relación con la propuesta de iniciativa y la elaboración de planes territoriales parciales, la Ley de política territorial prevé que puedan desarrollar las entidades locales.

Menos claro parece que, en el marco de la legalidad vigente, las comarcas puedan ejercer competencias en materia de urbanismo, pues, aparte de la genérica previsión en este sentido del citado artículo 25.2 de la Ley comarcal, ningún otro texto legal concreta cuáles pueden ser las competencias urbanísticas de los consejos comarcales.

En materia de carreteras, hay que citar la Ley 16/1.985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña. Se trata de una Ley muy breve (tres artículos, tres disposiciones adicionales y dos finales), que, en general, en nada altera la posición en que se encuentran los entes locales

.../... formado por las comarcas de Barcelonés, Baix Llobregat, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental; el artículo 7 de esta misma Ley establece que este Plan parcial ha de ser elaborado por una Comisión formada paritariamente por representantes de la Generalidad y de los entes locales; esta Comisión se constituyó formalmente a principios de 1.990, y en abril de este mismo año seguía sin haber hecho más que la reunión constitutiva; de todas formas, el asesor especial del Consejero de política territorial, Albert Serratosa, dirige un equipo, en el seno de este Departamento, que tiene por finalidad la elaboración de este Plan.

en relación con la administración titular de la competencia sobre las carreteras, y que ya hemos estudiado al analizar la Ley estatal de carreteras de 1.988 (páginas 693 y siguientes).

Hay en esta Ley, sin embargo, una referencia a cuestiones de ordenación territorial, que considero de interés destacar. Se trata del hecho que sus disposiciones adicionales regulan el Plan de Carreteras de Cataluña, que es calificado de plan territorial sectorial, a los efectos de la Ley de política territorial.

En este caso, la disposición adicional segunda establece formalmente que este Plan es vinculante para la administración local -cosa que, como hemos visto, no sucedía con carácter general con los planes territoriales sectoriales en la regulación que de los mismos hace la Ley de política territorial-, sin que se prevea ningún tipo de participación de los entes locales en su elaboración.

Esta participación local sí que se prevé para el desarrollo del Plan de carreteras, y antes de aprobar planes zonales, comarcales y arteriales, pero no en la elaboración del Plan. Habida cuenta que esta Ley es posterior en unos pocos meses a la reguladora de las bases del régimen local, no se puede dejar de subrayar el hecho que infringe claramente algunos de sus preceptos (especialmente el artículo 58), que exigen se garantice la participación local en la formulación de los instrumentos de planificación que hayan de afectar a las respectivas entidades.

4.- PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Según el artículo 25.2.f) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (y 63.2.f) de la Ley municipal de Cataluña), los municipios han de ejercer competencias, en los términos previstos por la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, en materia de protección del medio ambiente. Esta materia también ha de ser objeto de la competencia comarcal, según el artículo 25.1.g) de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña.

Por su parte, la Generalidad tiene potestades para contribuir a determinar, con su legislación sectorial en la materia, estas competencias locales, pues según el artículo 10.1.6 del Estatuto de autonomía, tiene competencias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente, pudiendo establecer, además, normas adicionales de protección. Asimismo, y según el artículo 9.10 del Estatuto de autonomía, la Generalidad también tiene competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, cuestión ésta también íntimamente relacionada con el medio ambiente (29).

Como veremos seguidamente -tanto en el presente apartado como en los referidos a la salubridad pública y a la gestión del agua y los residuos-, la Generalidad ha hecho uso frecuente de estas potestades, promulgando diversas leyes sobre este sector.

(29) Analiza las competencias de la Generalidad en materia de medio ambiente Montserrat Cuchillo ("Medi ambient"). Por su parte, Isabel Pont hace lo propio con los espacios naturales protegidos ("Espais naturals protegits")

a) Legislación en materia de espacios naturales

La Generalidad de Cataluña ha promulgado dos leyes relacionadas con la protección de espacios naturales: la Ley de espacios naturales de 13 de junio de 1.985, y la Ley 12/1.981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas (30). Siguiendo un criterio meramente cronológico, empezamos analizando esta última.

Se trata de una Ley que tiene un ámbito de aplicación limitado a los espacios de especial interés natural expresamente calificados como tales (31), y su finalidad es

(30) El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la constitucionalidad del contenido de esta Ley, especialmente desde el punto de vista de si la Generalidad era o no competente para promulgarla. En su Sentencia de 4 de noviembre de 1.982 reconoce la competencia de la Generalidad para dictar esta Ley, en base al título del desarrollo legislativo y ejecución, y de la adopción de medidas adicionales de protección, en materia de medio ambiente. Ello no obstante, declararían inconstitucionales algunos preceptos: artículo 3.3, artículo 6.4 (parte) y un inciso de la disposición transitoria primera. Analiza esta Sentencia Carles Pareja, "Régimen del suelo no urbanizable", páginas 218 y siguientes.

(31) Según su artículo 2, "las disposiciones de esta Ley se han de aplicar a todas las explotaciones mineras que se hagan en los espacios de especial interés natural incluidos en la lista aprobada por el Pleno de la Comisión de Urbanismo de Cataluña el 21 de mayo de 1.980", y que se incluyen en un anexo de esta misma Ley.

garantizar que en las actividades extractivas desarrolladas en estos espacios se asegure la restauración de los terrenos que hayan sido objeto de explotación minera, y su repoblación (32).

Habida cuenta de su objetivo -incidir en el régimen de las actividades extractivas-, esta Ley afecta el ejercicio de competencias administrativas ejercidas compartidamente por los ayuntamientos y los servicios del Departamento de Industria (33); de hecho, lo que añade la Ley son obligaciones para las empresas extractivas y una definición de nuevas competencias, para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones, a favor de los servicios de la Dirección general de política territorial de la Generalidad (34).

(32) Dice el artículo primero de la Ley que comentamos: "1. La presente Ley tiene por objeto establecer medidas adicionales de protección del medio ambiente por medio de un tratamiento especial para la restauración de los terrenos y de su repoblación en los espacios de especial interés natural que sean o hayan de ser objeto de explotación minera".

(33) Para el estudio de la concurrencia de competencias en materia de actividades extractivas, me remito al libro de Carles Pareja, "Régimen del suelo no urbanizable", páginas 215 y siguientes.

(34) En este sentido, corresponde a la citada Dirección general emitir informe, que es vinculante, sobre el proyecto de explotación y el programa de restauración que le presentan los servicios territoriales de Industria (artículo 6), así como ejercer la inspección de la actividad, en lo que se refiere al cumplimiento de las medidas adicionales de protección del medio ambiente, y de forma coordinada/....

Por lo que se refiere a la administración local, esta Ley prevé, por una parte, la intervención de los ayuntamientos en algunos trámites, con carácter no decisorio, y, por otra, dispone expresamente la necesaria adaptación de las ordenanzas municipales a sus prescripciones.

Por lo que se refiere al primer punto, el artículo 2.2 prevé que los ayuntamientos puedan ejercer la iniciativa para que el Consejo ejecutivo de la Generalidad disponga la ampliación de la lista de zonas de aplicación de esta Ley, y el artículo 6 exige que sean oídos los ayuntamientos afectados previamente a que la Dirección general de política territorial emita su informe vinculante sobre el proyecto de explotación y el programa de restauración. Se trata de una participación de carácter claramente marginal, pero que también permite afirmar que los ayuntamientos han de ser tenidos en cuenta en la aplicación de los mecanismos de protección medioambiental previstos en esta Ley.

Además, como se acaba de apuntar, los ayuntamientos también son tenidos en cuenta en las disposiciones finales de la Ley, que regulan un procedimiento tendente a garantizar que las ordenanzas municipales se adapten a la misma, con los contenidos de protección medioambiental mínimos que se determinen reglamentariamente (35).

.../... con los funcionarios de los servicios territoriales del Departamento de Industria (artículo 7.2).

(35) Disposiciones finales: "Segunda. Antes de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, se han de elaborar las disposiciones reglamentarias que señalen los elementos mínimos que han de contener las ordenanzas municipales respecto a las medidas de protección del .../...

Nada hay que objetar a que las ordenanzas municipales deban adaptarse a lo previsto en una Ley como la que comentamos; ahora bien, la amplia remisión que se hace a los reglamentos autonómicos para que fijen elementos mínimos de protección y normas generales condicionadoras de las ordenanzas municipales, puede dar pie a una injerencia del ejecutivo autonómico en un ámbito propio de la potestad reglamentaria local, como es la regulación de licencias; para

.../... medio ambiente en relación con las actividades extractivas. En estas disposiciones se ha de establecer la gradación de los suelos en función del mayor o menor rigor de las medidas aplicables. Tercera. Dentro del mismo plazo, se han de dictar las normas a las cuales habrán de ajustarse las ordenanzas municipales de carácter general referidas a la normativa aplicable al trámite del otorgamiento de licencias, a su revisión y a la comprobación del cumplimiento de los requisitos de las licencias ya otorgadas. También se han de regular las condiciones mínimas a aplicar en los supuestos producidos por la aplicación de nuevos criterios de actuación. Cuarta. Los ayuntamientos dispondrán del plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la normativa citada en las anteriores disposiciones, para elaborar las ordenanzas municipales correspondientes, que han de incluir, además de los requisitos que como mínimo regule la Generalidad, todas aquellas medidas específicas a aplicar en su territorio, todas las que en función del papel que corresponde a los ayuntamientos como otorgantes de las autorizaciones para actividades industriales son de su competencia, así como la normativa general reguladora de las licencias y, en definitiva, todas aquellas que, por razón de la competencia que les otorga la legislación vigente, sean necesarias para la salvaguarda de las condiciones del medio ambiente en los espacios donde se ejerzan actividades extractivas".

evitar que eso sucediera, creo que la Ley debería haber precisado con mayor detalle el alcance y contenido de estos reglamentos condicionadores de las ordenanzas municipales.

Pasemos a analizar, en segundo lugar, la Ley de espacios naturales (36). Sus objetivos son los de "proteger, conservar, gestionar y, en su caso, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y la productividad de los espacios naturales de Cataluña" (artículo 1). Teniendo en cuenta la amplitud de estos objetivos, no es de extrañar que el cumplimiento de las prescripciones de esta Ley corresponda tanto a la administración de la Generalidad, como a las entidades locales (37).

Uno de los primeros instrumentos regulados por la Ley de espacios naturales es la figura de los planes especiales para la protección del medio natural, en cuya tramitación, según el artículo quinto, han de ser necesariamente oídos los ayuntamientos afectados. Además, estos planes especiales también pueden ser formulados y tramitados por las entidades locales con competencias en materia de urbanismo (38).

(36) Hay una breve glosa de esta Ley en las páginas 579 y siguientes del comentario ya citado de Isabel Pont, "Espaces naturals protegits".

(37) Artículo 4: "La administración de la Generalidad y las entidades locales han de adecuar sus disposiciones para canalizar su actuación y la de los particulares, de acuerdo con los objetivos que establecen los artículos anteriores y teniendo en cuenta el ejercicio de cualquier actividad de sus habitantes, para alcanzar las finalidades siguientes: ...".

(38) Artículo quinto de la Ley de espacios naturales: "1. La administración de la Generalidad ha de tomar las medidas ...".

Es decir, además de los ayuntamientos -y las diputaciones-, también las comarcas pueden formular y tramitar planes de estas características, en base a las previsiones del artículo 5 citado de esta Ley, y al artículo 25.2 de la Ley de organización comarcal de Cataluña, que incluye el urbanismo en la lista de materias propias de la competencia comarcal. En cambio, el requisito de someter a información local todo plan especial para la protección del medio natural, sólo beneficia a los ayuntamientos, pues a ellos se refiere específicamente el citado artículo quinto.

En cualquier caso, esta intervención local, especialmente la de los ayuntamientos, es obligada en el marco de la Ley básica de régimen local, si tenemos en cuenta que, tal como establece el artículo 5.4 de la Ley de espacios

.../... procedentes para la elaboración y la actualización de los estudios básicos sobre el medio natural necesarios para la protección y la gestión adecuadas. También puede formular y tramitar planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje, de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística. Antes de que sean aprobados definitivamente estos planes, es preciso pedir informes al Departamento de agricultura, ganadería y pesca, al Consejo de protección de la naturaleza y a los ayuntamientos afectados, además de los otros establecidos por la normativa urbanística vigente. Estos planes especiales también pueden ser formulados y tramitados por las entidades locales con competencias urbanísticas, las cuales han de pedir los informes al Departamento de agricultura, ganadería y pesca, además de los otros que sean preceptivos, y al Consejo de protección de la naturaleza cuando se trate de planes especiales que afecten el territorio de más de un municipio".

naturales, "una vez un espacio ha sido declarado protegido, los ayuntamientos afectados han de adecuar su planeamiento urbanístico, en un plazo de dos años, a las directrices del plan especial del espacio protegido", fórmula ésta cuya ambigüedad y efecto confusionista ha puesto de manifiesto PAREJA, y a cuyo análisis me remito (39).

Siguiendo con los instrumentos de planificación, otra de las figuras destacables regulada por esta Ley es el Plan de espacios de interés natural, que tiene el carácter de plan territorial sectorial en el marco de la planificación territorial de Cataluña (40).

(39) En "Régimen del suelo no urbanizable", páginas 154 y siguientes.

(40). Artículo 15.2. Según el artículo 15.1, "el Plan de espacios de interés natural tiene por objeto la delimitación y establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales, la conservación de los cuales se considera necesario asegurar, de acuerdo con los valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos y recreativos que posean". Por lo que se refiere a los contenidos del Plan, según el artículo 17 son los siguientes: "a) La descripción de las características principales de cada espacio. b) La justificación de la inclusión. c) La exposición de las causas de una posible degradación y la expresión de actuaciones preventivas. d) La información sobre el régimen urbanístico vigente en la zona. e) El establecimiento de criterios de prioridad para ampliaciones futuras del ámbito protegido. f) La definición de los beneficios técnicos y financieros para la población de la zona y sus actividades".

Las previsiones de este Plan afectan a la administración local, en el sentido de que los instrumentos de planeamiento urbanístico que se elaboren a partir de su entrada en vigor, se han de adaptar a las mismas.

Conviene insistir en que, a diferencia de lo que sucede en otros ejemplos de planes sectoriales, el Plan de espacios de interés natural, de acuerdo con el tenor literal del artículo 18.2 de la Ley de espacios naturales (41), sólo vincula al planeamiento urbanístico posterior a su promulgación, de donde hemos de deducir que el Plan puede coexistir con planeamiento urbanístico contradictorio con sus prescripciones, siempre que haya sido aprobado con anterioridad.

En cualquier caso, es evidente que el Plan de espacios de interés natural afecta el ejercicio de competencias locales, de modo que resulta necesaria una mínima intervención de los entes locales en su elaboración; esta participación local, aunque a título de simple audiencia, está garantizada por el artículo 20.1 de la Ley de espacios naturales (42).

(41) Artículo 18.2: "A partir del establecimiento del Plan de espacios de interés natural, los nuevos instrumentos de planeamiento urbanístico y la planificación específica para las zonas de alta montaña se han de adecuar al contenido del Plan".

(42) Artículo 20 de la Ley de espacios naturales: "1. Corresponde al Departamento de política territorial y obras públicas y al Departamento de agricultura, ganadería y pesca el formular y redactar el Plan y sus modificaciones. Siempre han de dar audiencia a las entidades locales afectadas". El proyecto de Plan de espacios de interés natural se sometió a informe de los ayuntamientos a finales de 1.989; a/....

Un tercer aspecto de la Ley de espacios naturales que afecta a la administración local es en ocasión de la declaración y gestión de espacios naturales de protección especial. Esta Ley, en sus artículos 21 y siguientes, define las siguientes categorías de espacios naturales de protección especial: los parques nacionales, los parajes naturales de interés especial, las reservas naturales y los parques naturales.

A los entes locales se les garantiza una cierta participación en la tramitación de la declaración de reserva natural y de parque natural, que en ambos casos ha de ser acordada por el Consejo ejecutivo de la Generalidad (artículos 24.1 y 25.2).

Por una parte, se prevé que las entidades locales que tengan competencias urbanísticas según la Ley del suelo -es decir, básicamente los municipios, y en ningún caso los consejos comarcales-, puedan promover la declaración de reserva o parque natural (artículo 27.1.a).

Por otra, se garantiza también que se dé audiencia en la tramitación de estos expedientes a las corporaciones locales interesadas -en este caso, tengan o no competencias urbanísticas; por lo tanto, puede tener esta condición cualquier tipo de entidad local- (artículo 27.2).

No se trata, ciertamente, de competencias locales de gran trascendencia, pues aparte de no tener contenido decisorio, son intervenciones que igualmente pueden ejercer

.../... mediados de 1.990, su tramitación está, al menos aparentemente, "congelada" en algún servicio de la Generalidad.

los propietarios de los terrenos afectados, pues así lo prevén expresamente los preceptos recién citados.

Por lo que se refiere a la gestión de los espacios naturales de protección especial, se prevé que puedan participar en la de las reservas y los parques naturales los entes locales, siendo a su cargo si son los promotores. Corresponde de todas formas al Decreto de declaración la determinación exacta de la intervención que se reserva a los entes locales, y a las demás instituciones y agentes implicados, en la gestión de estos espacios naturales (43).

En todo caso, se garantiza que en el ámbito de los espacios naturales de protección especial, los ayuntamientos puedan ejercer sus competencias de gestión y disciplina urbanística, si bien facilitando un trámite de informe previo -que no tiene carácter vinculante- del órgano gestor del espacio natural protegido (artículo 29.4).

Por último, esta Ley de espacios naturales crea también el Consejo de protección de la naturaleza, calificado de

(43) Artículo 29.1.b) de la Ley de espacios naturales: "La gestión de los parques naturales y de las reservas naturales parciales corresponde, en principio, a sus promotores. El decreto de declaración puede establecer la participación de la Generalidad, de las entidades locales, de los propietarios y de las entidades afectadas en los órganos rectores". Por su parte, el artículo 32.2 prevé que "en los espacios naturales declarados por decreto, las entidades locales promotoras también pueden ejercer los derechos de tanteo y de retracto si lo reconoce el decreto de creación, y en las condiciones que éste determine".

órgano consultivo en materia de protección de la naturaleza y del paisaje (artículo 35.1). En la formación de este Consejo se tiene en cuenta el parecer de los entes locales, pues pueden proponer miembros del mismo al Presidente de la Generalidad (44).

En resumen, no puede decirse que la Ley de espacios naturales limite las competencias locales, pues sus preceptos son razonablemente respetuosos con las competencias municipales que pueden resultar especialmente afectadas con su aplicación, es decir, las de naturaleza urbanística.

Ahora bien, también hay que señalar que esta Ley no atribuye a los entes locales ninguna competencia significativa en materia de medio ambiente -más allá de los simples trámites de informe o del reconocimiento de competencias urbanística-, dando de este modo escasa satisfacción a las previsiones del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, según el cual la legislación sectorial en materia de medio ambiente ha de garantizar competencias municipales en la materia.

(44) Artículo 35.2 de la Ley de espacios naturales: "A propuesta de entidades científicas catalanas de prestigio reconocido, de organizaciones agrarias y de las agrupaciones de municipios de Cataluña legalmente constituidas, el Presidente de la Generalidad nombra el presidente y los miembros del Consejo ...". La regulación normativa de este Consejo se hizo por Decreto 239/1.986, de 4 de agosto; durante 1.989 se realizaron los trámites de propuesta de sus miembros, y se reunió por primera vez a mediados de 1.990.

b) Protección del ambiente atmosférico

La Ley 22/1.983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico (45), parte del reconocimiento de la existencia de competencias municipales en la materia, a un nivel similar de las que pueda ostentar la administración de la Generalidad (46). Hay en el artículo 11 de esta Ley (47) un

(45) Hay un breve análisis de las características generales y de la trascendencia de esta Ley en el comentario de Montserrat Cuchillo, "Medi ambient", páginas 351 a 354.

(46) Leemos en su propia exposición de motivos: "Esta Ley es respetuosa tanto hacia los principios y los criterios básicos que se deducen razonablemente de la legislación del Estado, como hacia las competencias que los entes locales tienen en esta materia. Se limita, pues, a establecer y a regular los instrumentos y el procedimiento que se consideran necesarios para hacer posible y efectiva la participación de la administración de la Generalidad y de la administración local en la lucha contra la contaminación atmosférica".

(47) Artículo 11 de la Ley de protección del ambiente atmosférico: "1. En aplicación de esta Ley, corresponde a las corporaciones locales en su ámbito territorial y sin perjuicio de las atribuciones que les otorga la legislación sobre industrias y actividades clasificadas: a) Aprobar las ordenanzas correspondientes, o bien adaptar las ya existentes, de acuerdo con las finalidades y las medidas previstas en esta Ley, previo informe del Departamento de Gobernación. b) Comprobar y exigir que los proyectos técnicos que acompañen la solicitud de licencia municipal para ejercer actividades clasificadas potencialmente como contaminantes de la atmósfera contienen las determinaciones mínimas señaladas por reglamento. c) Declarar la "Zona de Urgencia". d)/.....

detallado listado de competencias, referidas genéricamente a favor de las corporaciones locales -ello no obstante, los diversos preceptos de la Ley, al regular esas competencias y al integrarlas en los procedimientos generales de los que forman parte, por lo general las atribuyen, más específicamente, al alcalde o al ayuntamiento-. Veamos seguidamente los grandes tipos en que se pueden agrupar este largo listado de competencias municipales.

Tenemos, en primer lugar, que los alcaldes, cuando en su término se sobrepasan los niveles autorizados de inmisión, pueden declarar la "Zona de urgencia", declaración cuya

.../... Participar con los órganos de la Generalidad: - En el control de la emisión o de la inmisión de contaminantes. - En la elaboración del mapa o de los mapas de vulnerabilidad o de capacidad del territorio por lo que hace a contaminación atmosférica que prevé el artículo cinco. - En la declaración de "Zona de atención especial" que prevén los artículos 7 y 8. - En la formulación del plan preventivo de medidas de actuación en la zona declarada "Zona de atención especial" y en la ejecución de las acciones que comporte. - En la declaración de "Zona de protección especial" que prevé el artículo 10. En la formulación del plan de medidas que prevé el artículo 8 y en la ejecución de las acciones que comporte.

e) Imponer las sanciones que prevén los artículos 16 y 17, previa instrucción del expediente correspondiente, en el que se ha de dar trámite de audiencia a los interesados y comunicarlo a la Generalidad. f) Adaptar los planes de ordenación urbanística del Municipio a las prescripciones de esta Ley o a las que resultarán del mapa o de los mapas que prevé el artículo 5. 2. Los municipios incluidos en un plan de actuación especial han de establecer las adecuadas estaciones sensoras para vigilar la contaminación atmosférica, siguiendo las directrices establecidas por el Consejo ejecutivo".

validez es provisional, mientras el Consejero de gobernación no declara, en su caso, la "Zona de atención especial".

Declarada la zona de urgencia, el alcalde puede disponer la aplicación, completa o parcial, del plan de medidas previamente elaborado para la misma (artículo 7); a falta de este plan, , el alcalde puede disponer la aplicación de determinadas medidas restrictivas de la actividad contaminante, de entre las previstas en el artículo noveno de esta Ley (48). Se trata, sin lugar a dudas, de una potestad significativa.

Ello no obstante, los acuerdos de mayor trascendencia en materia de ordenación de la actividad o de clasificación de las zonas (fijación de límites especiales de emisión, elaboración de los mapas, declaración de "Zona de atención especial" y de "Zona de protección especial", aprobación del plan de medidas a adoptar en caso de declaración de "Zona de atención especial" o de "Zona de protección especial"), corresponden a la administración de la Generalidad, garantizándose siempre la participación de los entes locales, que normalmente también pueden asumir una función de propuesta.

(48) Se trata de las siguientes: "a) Respecto a los focos fijos de emisión contaminante a que se refiere el artículo 2.2.A: - Disminuir el tiempo o modificar el horario de funcionamiento. - Obligar a hacer uso de las reservas de combustibles poco contaminantes o de otras energías alternativas, si procede. Excepcionalmente, suspender el proceso que origina la emisión. b) Respecto a los focos móviles de emisión contaminante: - Planificar la circulación o prohibirla, si es necesario".

En todos estos casos, la intervención local es predicada genéricamente a favor de las corporaciones o entidades locales, de donde podemos deducir que tienen derecho a esta participación o iniciativa los entes locales afectadas que ostenten algún tipo de interés en relación con el medio ambiente, que es, al menos, el caso de municipios y comarcas, al estar esta materia incluida en los artículos 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y 25.2 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña.

Está, en tercer lugar, la potestad sancionadora, regulada en los artículos 16 y siguientes de la Ley de protección del ambiente atmosférico. El artículo 17 atribuye a los alcaldes competencias para imponer multas de hasta 500.000 pesetas, incrementando sensiblemente el límite general de la potestad sancionadora de las autoridades locales (49); se trata, además, de una competencia que pueden ejercer autónomamente, bajo su responsabilidad, pues contra la imposición por el alcalde de estas sanciones, según dispone el artículo 18.b) de esta Ley, no cabe recurso administrativo ante la Generalidad, sino ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

También del contenido y de la aplicación de esta Ley puede derivarse la necesidad de modificar las ordenanzas o el planeamiento urbanístico municipales (esta última posibilidad está prevista expresamente en el artículo 10.5.c), pero en todos los casos que pueden dar lugar a esta eventualidad se

(49) El límite general que fija el artículo 59 del Texto refundido de la legislación de régimen local a las multas que pueden imponer las autoridades locales por la infracción de ordenanzas, es de 25.000 pesetas.

garantiza el principio de participación municipal en la adopción de las medidas que la provocan.

Por último, también de esta Ley pueden derivarse cargas para determinados ayuntamientos, como es el caso de los incluidos en un plan de actuación especial, que habrán de establecer estaciones sensoras, para vigilar la contaminación atmosférica (artículo 11.2).

La propia Ley incorpora un cierto criterio de compensación de estas eventuales cargas municipales, al establecer en su artículo 14.2 que "los ayuntamientos que hayan de realizar gastos derivados del plan de actuación especial se pueden beneficiar de las subvenciones y de las ayudas fijadas con carácter general".

En conclusión, de las tres leyes analizadas en este apartado, sólo la de protección del ambiente atmosférico puede decirse que atribuye competencias municipales mínimamente significativas en materia de medio ambiente. En general, la administración local es más o menos tenida en cuenta, garantizando su participación en los procedimientos que más pueden afectarla, pero esta participación raramente consiste en el ejercicio de competencias decisorias (50).

(50) Montserrat Cuchillo, al analizar la diversa normativa de la Generalidad en materia de medio ambiente (aparte de la legislación de protección del ambiente atmosférico, analiza también la normativa reguladora de las llamadas actividades clasificadas, la de aguas y vertidos al litoral, así como la legislación de residuos sólidos, que será estudiada en un próximo apartado), llega a conclusiones mucho más severas a la hora de enjuiciar su grado de centralización: "es preciso poner de relieve que las disposiciones sancionadas por .../...

Por lo que se refiere a los consejos comarcales, en ningún caso son tenidos expresamente en cuenta, lo cual no es de extrañar, pues las leyes medioambientales comentadas son anteriores a su institucionalización.

.../... la Generalidad comportan la implantación de un modelo organizativo centralizado, muy similar al que hay en el ámbito estatal, por lo que concierne a la articulación de las relaciones con las entidades locales catalanas. En efecto, la normativa autonómica reproduce y, en cierta medida, acentúa el modelo estatal que existía con anterioridad a la promulgación de la Constitución, basado en la fiscalización constante de las actuaciones y decisiones locales. Las disposiciones de la Generalidad establecen con profusión y de forma bastante detallada, los mecanismos de intervención en la esfera competencial de los entes locales. También acostumbran a sancionar expresamente la necesidad de garantizar la cooperación con los ayuntamientos y diputaciones ..." ("Medio ambiente", páginas 363 y 364).

5.- COMERCIO Y CONSUMO

El artículo 25.2.g) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (reproducido por el 63.2.g) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña) establece que los municipios han de ejercer competencias en materia de "abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores".

Por su parte, el artículo 9.20 del Estatuto de autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre el establecimiento y adecuación de centros de contratación de mercancías y valores, de conformidad con la legislación mercantil, y el artículo 12.1.5 del mismo Estatuto atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de "comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia", de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general (51).

Con estos antecedentes, podemos afirmar que la Generalidad tiene un considerable margen de competencias para regular los sectores de actividad incluidos en la letra g) del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen

(51) Analiza el alcance de las competencias de la Generalidad en estos sectores de actividad el comentario de Pilar Plaza, "Comerç". Para el estudio general de las competencias municipales en la materia, me remito a Joaquim Ferret, "Municipios e intervención en la actividad comercial en Cataluña".

local, y para determinar, en consecuencia, el ámbito de las competencias municipales en los mismos.

De hecho, son cinco las leyes que ha promulgado la Generalidad relacionadas directamente con estas materias: Ley 1/1.983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y de ventas especiales; Ley 9/1.984, de 5 de marzo, de ferias comerciales; Ley 3/1.987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales; Ley 16/1.987, de 9 de julio, de creación del Instituto catalán del consumo y Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y de los usuarios. Veamos en qué medida estas leyes condicionan las competencias municipales.

a) Ventas especiales

La Ley 1/1.983, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales (52) tiene por objeto regular la venta no sedentaria, la venta domiciliaria, la venta a pérdida, la venta en rebaja, la venta en liquidación y la venta de saldos. Como veremos seguidamente, se atribuyen a los ayuntamientos competencias relacionadas con las dos primeras modalidades de venta citadas.

(52) Esta Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, en cual, en su Sentencia de 1 de julio de 1.986, la declaró globalmente ajustada a la Constitución, con la excepción de su artículo 17.2, que fue declarado inconstitucional, por restringir la venta a pérdida en el territorio de Cataluña, lo cual, a juicio del Tribunal, afecta la libre competencia comercial. Hay un breve resumen de la jurisprudencia sentada con esta Sentencia en Pilar Plaza, "Comerç", página 528.

Por lo que se refiere a la venta no sedentaria, esta ley atribuye a los ayuntamientos la potestad administrativa de autorizarla (53), y de ejercer las funciones inspectoras o sancionadoras que procedan (54), sin llegar a definir unas potestades sancionadoras específicas a favor de las autoridades municipales (55).

También se reconoce en esta misma Ley la potestad municipal de desarrollar reglamentariamente las previsiones de

(53) Artículo 3 de la Ley 1/1.983: "Los ayuntamientos podrán autorizar la venta no sedentaria en los municipios respectivos, en perímetros y en lugares determinados previamente, y establecer, asimismo, el número total de puestos permitidos, así como sus dimensiones".

(54) Artículo 6 de la Ley 1/1.983: "Para el ejercicio de la venta no sedentaria los comerciantes deberán cumplir los requisitos siguientes: ... e) Disponer de la autorización municipal para ejercer la venta no sedentaria en el lugar preciso. Esta autorización deberá ser exhibida de manera visible y permanente en los puestos de venta". Artículo 10: "Los ayuntamientos que autoricen la venta no sedentaria deberán vigilar y garantizar que los titulares de las autorizaciones cumplan lo que preceptúa la presente Ley, y podrán llegar, en tanto que acción de cautela, en caso de infracción, a intervenir los productos exhibidos por el vendedor, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, corresponda imponer al presunto infractor, en virtud de lo que establece la presente Ley".

(55) Analiza las competencias municipales de inspección y sanción en relación con las actividades comerciales, Joaquim Ferret, "Municipios e intervención ...", páginas 51 a 56.

la misma -aplicándose, a título supletorio, la reglamentación que elabore la Generalidad, si los ayuntamientos no hacen uso de esta potestad- y la de exigir tributos a los titulares de puestos de venta no sedentaria (56). En el ejercicio de estas competencias, los ayuntamientos deberán cumplir los criterios y requisitos establecidos por esta Ley, actuando, por lo demás, enteramente bajo su responsabilidad.

Por lo que se refiere a la venta domiciliaria, hay una breve referencia a la intervención municipal en el artículo 13.e) de la Ley 1/1.983, que exige, para el ejercicio de esta venta, disponer de la autorización municipal correspondiente, lo que sin duda permite a los ayuntamientos incidir de forma efectiva en el control de la misma. En relación con los demás tipos de venta regulados en esta Ley (venta a pérdida, venta en rebaja, venta en liquidación y venta de saldos), no se prevé ningún género especial de intervención municipal.

(56) Artículo 11 de la Ley 1/1.983: "Los ayuntamientos deberán aprobar sus propios reglamentos en ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial, ajustándose a la presente Ley y teniendo en cuenta las peculiaridades de las poblaciones respectivas, en el plazo de cuatro meses desde la promulgación de esta Ley. En caso de que los ayuntamientos incumplan lo establecido en el párrafo anterior, vencido el plazo correspondiente, deberán aplicar el reglamento tipo que, con esta finalidad, aprobará el Consejo ejecutivo de la Generalidad". Artículo 6: "Para el ejercicio de la venta no sedentaria los comerciantes deberán cumplir los requisitos siguientes: ... f) Satisfacer los tributos que las ordenanzas municipales establezcan para estos tipos de ventas".

b) Ferias comerciales

La Ley 9/1.984, de ferias comerciales, es bastante restrictiva para las competencias municipales (57). De hecho, todas las competencias públicas que se definen en esta Ley lo son a favor del Departamento de comercio y turismo de la Generalidad, y los entes locales tan solo son citados como posibles entidades organizadoras de ferias, al lado de otras posibles entidades públicas o privadas (artículo 3).

Son muestra de la relativa marginación con que esta Ley trata a los entes locales, el hecho que mientras se exige el informe de la Cámara oficial de comercio para la organización de nuevas ferias, no se menciona en absoluto la posible exigencia de un informe municipal para la misma finalidad (artículo 6), así como el que se quiera condicionar desde la Generalidad el otorgamiento de subvenciones por parte de las entidades locales, a ferias comerciales (58).

(57) No comparto, pues, la valoración que hace Joaquim Ferret de esta Ley: "De acuerdo con la legislación catalana, los ayuntamientos juegan un importante papel en la organización de certámenes feriales. La Ley 9/1.984, de 5 de marzo, de ferias comerciales, dispone que los ayuntamientos pueden organizar ferias, pueden ser promotores de los entes llamados instituciones feriales y aunque no sean promotores deben estar representados en los mismos" ("Municipios e intervenció...", página 67).

(58) Artículo 22 de la Ley 9/1.984: "La administración de la Generalidad y la de las corporaciones locales no pueden conceder subvenciones, otorgar ayudas económicas ni ceder locales o instalaciones para hacer en ellos las/....."