

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

(24 de 28)

sector, refiriéndose de forma expresa al control de determinadas actividades municipales (90).

c) Prevención y asistencia de drogodependencias

También afecta a las competencias municipales en materia de servicios sociales la Ley 20/1.985, sobre prevención y asistencia de drogodependencias (91). A las

(90) Artículo 4 de la Ley de protección de menores: "1. La Generalidad, por medio del departamento de justicia, ejerce las funciones de control y coordinación de todos los organismos públicos y privados que hacen actuaciones de protección de las comprendidas en el ámbito de esta Ley. También fomenta, ayuda y potencia la iniciativa y la participación, por lo que se refiere a esta materia, de los ayuntamientos, las diputaciones y las otras instituciones públicas o privadas sin finalidad de lucro". Por otra parte, entre las funciones del Departamento de justicia, el artículo 7 incluye las de "c) Ejercer la acción preventiva y el tratamiento adecuados respecto a los menores que presenten una conducta que hace preveer un elevado riesgo de comisión de infracciones penales, con la colaboración de otros Departamentos, corporaciones u organismos que tengan competencias concurrentes, y de controlar y supervisar la acción de los ayuntamientos en esta materia"

(91) En efecto, si bien el objeto de la Ley entra más en el campo de la sanidad que el de la asistencia social, las funciones que asumen los entes locales en relación con las drogodependencias son casi exclusivamente de carácter preventivo, y suelen estar encomendadas a los servicios sociales, más que a los de sanidad.

entidades locales se les atribuye fundamentalmente cometidos de carácter preventivo (artículo 6), como los de desarrollar acciones de información y educación sanitaria. Ahora bien, no puede afirmarse que con ello se amplíen las competencias municipales, pues la ley establece que los entes locales deberán desarrollar los citados cometidos en el ámbito de sus competencias, sin precisar, pues, cuál es este ámbito (92).

Nos encontramos de nuevo con el fenómeno de los reenvíos mutuos, de la legislación de régimen local a la sectorial y viceversa, para la definición de las competencias locales, con la lógica consecuencia de la ambigüedad y la indefinición de las mismas; es evidente que el artículo 6 de esta Ley (citado en la nota 92) no reúne los requisitos mínimos de precisión exigibles a toda norma que defina competencias administrativas; su propia remisión a un hipotético ámbito competencial en la materia, fijado al margen de esta Ley, lo confirma.

En consecuencia, lo único que viene a establecer este precepto es un genérico y ambiguo deber de los entes locales de participar en acciones de información y educación sanitaria, con la finalidad de prevenir las drogodependencias; y este deber viene a afectar en la práctica a todos los entes locales titulares de capacidad y fines generales (municipios, comarcas y diputaciones), pues todos ellos tienen un ámbito competencial suficiente para permitirles emprender actuaciones de este género.

(92) Artículo 6 de la Ley 20/1.985: "Los entes locales, en el ámbito de su competencia, han de desarrollar acciones de información y de educación sanitaria de la población en las materias reguladas por esta Ley, las cuales acciones han de ser coordinadas necesariamente con las actuaciones del Consejo ejecutivo en este campo".

Por lo tanto, el precepto citado en los párrafos anteriores no amplía en absoluto el ámbito competencial de ningún tipo de ente local, pues las funciones que describe pueden ser emprendidas perfectamente sin la cobertura de esta Ley, en base a la capacidad general de promoción de los intereses respectivos que la legislación de régimen local reconoce a municipios, consejos comarcales y diputaciones provinciales.

De hecho, con anterioridad a esta Ley eran varios los entes locales de Cataluña que desarrollaban actuaciones de este tipo. Por lo tanto, lo único novedoso que introduce el citado artículo 6 de la Ley sobre drogodependencias no es que los entes locales puedan desarrollar acciones de información y educación sanitaria, sino que estas acciones deban ser coordinadas con las que impulse la Generalidad.

También afecta, al menos indirectamente, a las competencias locales el artículo 7 de esta Ley, pues implica a los servicios sociales de atención primaria en la lucha contra las drogodependencias (93). En la medida en que, como veremos en las próximas páginas, municipios y consejos comarcales tengan una cierta responsabilidad en la gestión de los servicios sociales de atención primaria, pueden verse afectados por la aplicación de este precepto. Sin embargo, tampoco nos encontramos en un caso de definición de competencias locales, sino, tal vez, de afectación marginal del ejercicio de alguna de ellas.

(93) Artículo 7 de la Ley 20/1.985: "Se ha de impulsar una acción social preventiva en relación con las dependencias y se ha de promover, con prioridad, la provisión de los servicios sociales de atención primaria en las zonas donde se detecte un alto grado de incidencia y donde se dé un mayor riesgo de dependencia".

Igualmente se tienen en cuenta en esta Ley a los entes locales en el momento de regular algunos mecanismos e instituciones de coordinación en el campo de la lucha contra las drogodependencias. En este sentido, hay que apuntar que el artículo 40 de la Ley que estamos comentando dispone la creación de una comisión de coordinación y lucha contra las dependencias de drogas, en la que debe estar necesariamente representada la administración local (94).

También se prevé que este modelo de la comisión de coordinación se reproduzca a nivel territorial (en las áreas en que se organizan la sanidad y los servicios sociales), también con participación de la administración local, y a nivel local, en este último caso si los municipios así lo deciden (artículo 41) (95).

(94) Artículo 40 de la Ley 20/1.985: "Se crea una comisión de coordinación y lucha contra las dependencias de drogas, la composición y el funcionamiento de la cual se ha de determinar por reglamento. Ha de ser su presidente el Consejero de sanidad y seguridad social y han de estar representados en la misma los departamentos y los órganos de la Generalidad, y también los de la administración local, implicados en la materia". Esta comisión fue regulada por el Decreto 160/1.986, de 26 de mayo, modificado parcialmente por el Decreto 331/1.987, de 23 de noviembre. Forman la comisión 14 representantes de la administración de la Generalidad y 9 de la local, entre ellos uno por cada diputación provincial.

(95) Artículo 41 de la Ley 20/1.985: "1. En función de las áreas territoriales vigentes en sanidad y en servicios sociales, se han de establecer comisiones de participación integradas por las autoridades locales del área,/....."

La presencia de la administración local en estos órganos de coordinación supone que el legislador reconoce que estas entidades tienen un cierto interés en la lucha contra las drogodependencias, pero tampoco nos encontramos con la definición de nuevas competencias locales.

Finalmente, esta Ley sobre la prevención y tratamiento de las drogodependencias también prevé expresamente la intervención local en el ejercicio de la actividad sancionadora prevista en la misma (96). Tampoco en este punto se alteran sustancialmente las competencias locales, pues la actividad sancionadora que pueden llevar a cabo, según esta Ley, las entidades locales, lo es en los límites de cuantía previstos en la legislación de régimen local.

Lo que aporta de nuevo la Ley es la tipificación de nuevas infracciones, a las que las autoridades locales competentes para ello según la legislación de régimen local, pueden aplicar su potestad sancionadora. Queda por aclarar

.../... por representantes 2. Los municipios pueden establecer comisiones locales dentro de su ámbito competencial y territorial con finalidades de estudio, de orientación de las actuaciones públicas y de propuesta de acciones a los órganos correspondientes; estas comisiones han de actuar en coordinación con las que prevé el punto 1".

(96) Artículo 47 de la Ley 20/1.985: "1. El control del cumplimiento de esta Ley y la competencia para la imposición de sanciones corresponden, de acuerdo con lo establecido por reglamento, a los órganos del Consejo ejecutivo responsables de las materias afectadas y a las entidades locales, según los límites de cuantía que la legislación de régimen local autoriza".

cómo se van a resolver los posibles problemas que surjan de la concurrencia de las autoridades locales y de las de la Generalidad en el ejercicio de estas potestades sancionadoras.

d) La Ley de servicios sociales

Una última Ley promulgada por la Generalidad que afecta el tema de las competencias locales en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y de reinserción social, es la Ley 26/1.985, de servicios sociales (97).

Esta norma se plantea por objeto "ordenar, estructurar, promover y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública", con el fin, entre otros, de ejercer una gestión administrativa coordinada de los servicios sociales (artículo 1). Con este planteamiento de partida, es inevitable que la Ley de servicios sociales afronte la regulación del tema de las competencias locales.

Para empezar, el artículo 10 atribuye diversas competencias (98) a los llamados "entes territoriales en que

(97) Hay una breve valoración general de los aspectos más destacados de esta Ley en el comentario de Navarro Munuera, "Serveis socials", página 160.

(98) Artículo 10 de la Ley de servicios sociales: "Corresponde a las entidades territoriales en que se estructure la Generalidad, de acuerdo con lo que establece el artículo 5.3 del Estatuto de autonomía: a) Programar la prestación de los servicios sociales en el ámbito respectivo. b) Gestionar servicios sociales propios de estos entes en el mismo ámbito territorial, y ejercer la suplencia de los mismos, de acuerdo con los planes de actuación social aprobados por el/....."

se estructura la Generalidad, de acuerdo con lo que establece el artículo 5.3 del Estatuto de autonomía". Habida cuenta de lo ambiguo de esta fórmula, lo primero que conviene precisar es cuáles son estos entes territoriales.

Hablando con rigor, por lo que hemos visto en capítulos anteriores, merecen este calificativo de entes territoriales, en nuestro ordenamiento, además de las comunidades autónomas, los municipios, las comarcas y las provincias. Si nos atenemos, tal como hace la Ley de servicios sociales, a las entidades territoriales previstas en el artículo 5.3 del Estatuto de autonomía (99), resulta que nos estamos refiriendo también a municipios, comarcas y provincias, pues los tres tipos de entidades son calificadas de territoriales y gozan de autonomía según la legislación de la Generalidad vigente.

Si bien no cabe duda de que ésta es la interpretación correcta del término entidades territoriales empleado por el

.../... Gobierno de la Generalidad, en los de ámbito municipal que sea necesario por falta de infraestructura o por necesidades de organización. c) Colaborar, de acuerdo con lo que se establecerá por reglamento, en la gestión de las prestaciones económicas y de las subvenciones del Instituto catalán de asistencia y servicios sociales. d) Proporcionar el soporte informativo y estadístico a las tareas de planificación y de evaluación de la administración de la Generalidad. e) Las otras competencias que les sean desconcentradas o delegadas".

(99) Artículo 5.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña: "Una ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña de acuerdo con el presente Estatuto, garantizando en todo caso la autonomía de las diferentes entidades territoriales".

artículo 10 de la Ley de servicios sociales, si nos atenemos a su tenor literal, también es cierto que no parece ser ésta la intención del legislador.

En efecto, si la Ley de servicios sociales utiliza esta fórmula tan ambigua, se debe a que todavía no está aprobada la organización territorial de Cataluña, y no desea prejuzgar los niveles en que se estructurará la Generalidad.

En realidad, al emplear el término "entidades territoriales", el legislador se está refiriendo a entes de ámbito supramunicipal, pues una de las competencias que le asigna hace referencia a la suplencia de servicios municipales y, además, el siguiente artículo de la misma Ley (el 11) está dedicado específicamente a las competencias municipales.

Excluidos los municipios, el término entidades territoriales del artículo 10 de la Ley de servicios sociales se refiere, indistintamente, a provincias y comarcas, si bien también se puede argumentar la exclusión de las provincias, al preverse para ellas, en la disposición transitoria de la misma Ley (100), un régimen específico. En consecuencia, el legislador, al hablar de entes territoriales en el artículo 10 de la Ley de servicios sociales, en realidad piensa en la comarca.

(100) Disposición transitoria de la Ley de servicios sociales: "Mientras no se haya legislado específicamente sobre administración territorial de Cataluña, las competencias de los entes a que hace referencia el artículo 10 son ejercidas directamente por la administración de la Generalidad; las diputaciones provinciales catalánas continúan ejerciendo las que ya tenían atribuidas en materia de servicios sociales, adecuándolas a las prescripciones de esta Ley".

Sin embargo, la ambigüedad del precepto es tal que, si bien podemos comprender perfectamente que ésta era la intención del legislador, de hecho es también igualmente defendible la aplicación del contenido del tantas veces mencionado artículo 10, además de a los consejos comarcales, a las diputaciones provinciales y, en menor medida, a los municipios.

Esta relativa indeterminación del destinatario nos obliga a ser doblemente cautos acerca de la eficacia de este precepto como definidor de competencias locales. Hecha esta advertencia, veamos qué competencias asigna el citado precepto a los "entes territoriales".

Se trata de competencias consistentes en poder programar y gestionar servicios sociales propios de su ámbito, suplir la prestación de servicios municipales y colaborar con la gestión de determinados servicios de la administración de la Generalidad, aparte de las competencias que les sean desconcentradas o delegadas, y de sus funciones de aportar información para la planificación de los servicios sociales por parte de la administración de la Generalidad.

A la vista de este listado, hemos de concluir que no se aprecia la atribución formal de competencias mínimamente definidas a favor de estos entes territoriales; decir que pueden programar o gestionar servicios sociales propios de su ámbito, no pasa de ser una simple declaración genérica de capacidad, pues ni siquiera se precisa si se trata de servicios de atención primaria o de servicios especializados; y por lo que se refiere a los demás enunciados del artículo 10, no definen competencias propias, sino funciones de suplencia de servicios municipales o de colaboración con la administración de la Generalidad.

Por su parte, el artículo 11 contiene una relación bastante más detallada de competencias específicamente municipales (101), que podemos resumir afirmando que, según este precepto, los ayuntamientos son competentes para programar y gestionar servicios sociales de atención primaria, y también los especializados, así como colaborar con la administración de la Generalidad y con instituciones privadas. Asimismo, se prevé expresamente que, aparte de sus servicios propios, también puedan gestionar, por delegación, competencias de la Generalidad. Es decir, la competencia municipal en esta materia puede abarcar un ámbito muy amplio de servicios.

(101) Artículo 11 de la Ley de servicios sociales: "Corresponde a los ayuntamientos de Cataluña: a) programar y gestionar los servicios sociales de atención primaria de ámbito municipal y coordinarse con las otras administraciones públicas o entidades privadas debidamente acreditadas. b) Programar y gestionar los servicios especializados y las prestaciones propias, y los servicios y las prestaciones delegados o descentralizados por otras administraciones públicas. c) Colaborar, de acuerdo con lo que se establecerá por reglamento, en la gestión de las prestaciones económicas y de las subvenciones del Instituto Catalán de asistencia y servicios sociales, por lo que se refiere a los servicios sociales en su ámbito municipal. d) Coordinar, dentro del municipio, los servicios sociales municipales con los de la iniciativa privada del mismo ámbito, de acuerdo con las normas de coordinación que dicte el Gobierno de la Generalidad, con la finalidad de alcanzar las previsiones de la planificación general. Esta función no puede comportar menoscabo del principio de actuación autónoma de las entidades privadas reconocido por el artículo 3.b). e) Proporcionar el soporte informativo, de evaluación y estadístico en las tareas ordenadoras y planificadoras del Gobierno de la Generalidad".

Vistos los preceptos de la Ley de servicios sociales que atribuyen competencias a las entidades locales, llegamos fácilmente a una primera conclusión, que no es otra que la de advertir que si bien se atribuye con gran generalidad competencias a los entes locales en esta materia, con el resultado, aparente, de una amplio ámbito competencial a favor de municipios y entes territoriales, en realidad no se definen competencias específicas, y menos en régimen de exclusividad, a favor de ningún ente local, limitándose de hecho la Ley a reconocer la capacidad de los entes territoriales, y especialmente de los municipios, para programar y gestionar servicios sociales, en un régimen de concurrencia entre diversas administraciones públicas.

En efecto, los artículos 10 y 11 de la Ley de servicios sociales dan pie a los diversos niveles de administración local para programar y gestionar servicios sociales, pudiendo darse perfectamente el caso de la gestión concurrente en una misma zona del territorio del mismo servicio por parte de entidades locales distintas. Pero, además, en esta concurrencia también puede participar la administración de la Generalidad, ya que el Instituto catalán de asistencia y servicios sociales puede asumir, según el artículo 9 de esta Ley, prácticamente cualquier tipo de competencias relacionadas con los servicios sociales.

Habida cuenta de esta concurrencia de competencias de diversas administraciones públicas, en relación con unos mismos servicios, adquieren una especial importancia las funciones de planificación y coordinación de los mismos, que corresponden a la administración de la Generalidad (102).

(102) Según el artículo 8 de la Ley de servicios sociales, corresponde, entre otras competencias, al Consejo ejecutivo de la Generalidad: "a) Elaborar la planificación general .../...

Ahora bien, lo que en ningún caso podran evitar la coordinación y la planificación es que un ayuntamiento, consejo comarcal o diputación provincial decida programar y gestionar un servicio cualquiera del ámbito de los servicios sociales, pues los citados artículos 10 y 11 se lo permiten claramente.

Salvando, pues, esas mínimas funciones de planificación y coordinación que puede ejercer el Gobierno de la Generalidad, por lo demás en materia de servicios sociales la ley sectorial viene a sancionar un modelo de competencias abiertas, de concurrencia de administraciones prestando potencialmente los mismos servicios, de modo que la actividad que finalmente asuman los entes locales en este sector no depende de sus competencias formales, sino de su capacidad económica.

De ahí que el mecanismo de que realmente dispone la Generalidad para planificar y coordinar los servicios sociales sea su incidencia en la financiación de los mismos. En este sentido, no es de extrañar que esta Ley dedique especial atención a la cooperación de la Generalidad en la financiación de los servicios sociales de las entidades locales, que puede instrumentarse mediante convenios, conciertos o simples

.../... de los servicios de atención primaria y los servicios especializados, y de las prestaciones económicas complementarias ... b) Hacer la ordenación de los servicios sociales ... c) Coordinar las acciones y los programas, tanto del sector público como del privado, en el campo de los servicios sociales"

subvenciones (103). Y en la práctica, parte importante de los servicios sociales gestionados por las entidades locales depende, para su financiación, de la cooperación económica de la Generalidad.

De este modo, la distribución efectiva de competencias públicas en materia de servicios sociales en Cataluña se acaba estableciendo por la vía de los criterios a seguir en la distribución de las subvenciones finalistas de la Generalidad a los entes locales. Por esta vía, se está estableciendo un modelo caracterizado por la asunción por parte de los entes locales de los servicios sociales de atención primaria, siendo efectivamente asumidos por los ayuntamientos en los municipios de más de 20.000 habitantes, y por los consejos comarcales, en el resto del territorio (104).

(103) Artículo 19 de la Ley de servicios sociales: "La Generalidad, mediante los organismos competentes, dentro de las previsiones presupuestarias y de acuerdo con la Ley 12/1.983, de 14 de julio, ha de establecer gradualmente conciertos y convenios de cooperación o colaboración con las administraciones locales y las instituciones privadas de servicios sociales. Se pueden otorgar también subvenciones a fondo perdido a aquellas administraciones y a las entidades privadas sin finalidad de lucro. Estas subvenciones han de ser otorgadas mediante convocatoria pública, que ha de contener las bases de atribución".

(104) Es de destacar, en este sentido, la orden del Departamento de bienestar social de la Generalidad de 17 de mayo de 1.989, que regula con carácter transitorio la atención primaria de los servicios sociales de ámbito comarcal mediante cooperación interadministrativa entre el Instituto catalán de asistencia y servicios sociales y los Consejos comarcales. Esta Orden regula las formas de cooperación entre el .../....

No es que cualquier ente local no pueda prestar el servicio social que tenga por conveniente; lo que sucede es que si quiere hacerlo así, será enteramente a su costa; en cambio, si aspira a beneficiarse de la cooperación de la Generalidad para esta finalidad, ello sólo será posible si los servicios a subvencionar son considerados por la Generalidad idóneos del ente local en cuestión. Si tenemos en cuenta la escasa capacidad económica de los entes locales, no cabe duda que este mecanismo es de una gran eficacia. De este modo, simples órdenes de convocatoria de subvenciones acaban decidiendo el modelo competencial en materia de servicios sociales.

En resumen, la legislación en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social en poco contribuye a definir competencias locales en la materia. Reconoce, evidentemente, el papel que en este campo juegan los entes locales -principalmente los municipios, pero también, en menor grado, las provincias y, muy marginalmente, las comarcas-, pero el legislador sectorial apenas si delimita en ningún momento competencias concretas. Nos encontramos, pues, con un sector de actividad abierto a las iniciativas de las diversas entidades, en función básicamente de la capacidad financiera de las mismas.

.../... citado Instituto y los consejos comarcales que convengan con municipios de menos de veinte mil habitantes de su ámbito territorial la gestión centralizada de la atención primaria en materia de servicios sociales. Esta disposición consagra el modelo según el cual el Instituto catalán de asistencia y servicios sociales coopera económicamente al sostenimiento de los servicios sociales de atención primaria, si son gestionados por municipios de más de veinte mil habitantes o por consejos comarcales.

8.- CICLO DEL AGUA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS

El artículo 25.2.1) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (reproducido textualmente por el artículo 63.2.1) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña) dispone que el municipio ha de ejercer competencias en materia de "suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales". Se trata de servicios de honda tradición municipal, y que no está previsto que, al menos en principio, puedan ser objeto de competencias comarcales propias.

La Generalidad tiene una cierta capacidad de intervención en estos sectores, en la medida que el Estatuto de autonomía de Cataluña le atribuye competencia exclusiva en materia de aprovechamientos hidráulicos e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, respetando en todo caso las bases estatales (artículo 9.16), así como competencias para la ejecución de la legislación del Estado sobre vertidos industriales y contaminantes (artículo 11.10), aparte de las competencias en materia de medio ambiente (artículo 10.1.6), y que ya hemos visto en el apartado 3 de este mismo capítulo (105).

Son varias las leyes que ha promulgado la Generalidad en los últimos años que afectan las competencias locales en materia de abastecimiento de agua y saneamiento y de residuos.

(105) Acerca del contenido y alcance de estas competencias de la Generalidad, me remito especialmente a Montserrat Cuchillo ("Medi ambient") y Joan Egea ("Aigües").

En materia de aguas, tenemos las leyes 17/1.987, de 13 de julio, reguladora de la administración hidráulica de Cataluña, 4/1.990, de 9 de marzo, de ordenación del abastecimiento de agua al área de Barcelona, y 5/1.990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña. Por lo que se refiere al saneamiento, está la Ley 5/1.981, de 4 de junio, sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales. Finalmente, en materia de residuos sólidos, está la Ley 6/1.983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, modificada parcialmente por la 15/1.987, de 9 de julio.

a) Abastecimiento de agua

En materia de suministro de agua, es muy poco lo que afecta a los entes locales la Ley 17/1.987, reguladora de la administración hidráulica de Cataluña, cuya principal finalidad es estructurar los servicios hidráulicos de la Generalidad.

En todo caso, esta Ley respeta las competencias locales, pues hace mención explícita de dejar a salvo las competencias locales en materia de abastecimiento de agua (106), e incorpora una representación de los entes locales en la Junta de aguas, organismo autónomo creado por esta misma Ley y que asume la mayor parte de la gestión de los servicios

(106) El artículo 3 de la Ley reguladora de la administración hidráulica de Cataluña, al especificar las competencias de la administración de la Generalidad en esta materia, incluye, en su apartado 2.c), el cumplimiento de la política de abastecimiento de agua, "sin perjuicio de las competencias de las administraciones locales en esta materia".

hidráulicos en Cataluña (107).

Además de los aspectos mencionados, la Ley reguladora de la administración hidráulica de Cataluña también afecta a la administración local en otra cuestión muy puntual; se trata de la exigencia contenida en su artículo 36, en el sentido de que se requiere un informe preceptivo de la Junta de aguas en los expedientes de constitución de mancomunidades o consorcios que tengan por finalidad la prestación de servicios hidráulicos. Al no tener carácter vinculante, este precepto en nada afecta la integridad competencial de los entes locales.

Siguiendo en el tema del suministro de agua, tenemos, en segundo lugar, la Ley 4/1.990, de ordenación del abastecimiento de agua al área de Barcelona. La necesidad de esta Ley se justifica en la extraordinaria envergadura de los recursos hidráulicos necesarios, que requiere complejos y costosos mecanismos de gestión de los mismos, así como en la

(107) La Junta de aguas de Cataluña está regulada en los artículos 8 y siguientes de la Ley reguladora de la administración hidráulica. En la comisión de gobierno de la Junta de aguas deben integrarse cinco representantes locales, designados uno por cada uno de los ámbitos territoriales en que esta misma Ley divide el territorio de Cataluña, a efectos de administración hidráulica. La representación local en la Junta es minoritaria (cinco miembros de un total de veinticinco), y se justifica en la medida en que los entes locales, en tanto que responsables del suministro de agua a la población, son usuarios del agua, al igual que los representantes de los usos agrícolas y de los industriales. Joan Egea ("Aigües", página 703) señala que, con la Junta de aguas, esta Ley adopta un modelo de administración hidráulica similar al del Estado.

existencia, a nivel local, de una entidad metropolitana competente en servicios hidráulicos, que se añade a los niveles municipal y comarcal generales.

La Ley distingue tres niveles de redes de distribución de agua: las redes de suministro domiciliario, las redes secundarias y la red básica de abastecimiento. Por lo que se refiere a las primeras, son atribuidas a la competencia municipal (108), y la red básica de abastecimiento es confiada a la competencia de la administración de la Generalidad.

Donde más compleja es la atribución de competencias es en relación con las redes secundarias, tal como se deduce de lo previsto en el artículo 3, apartados 2 y siguientes (109),

(108) Artículo 3.1 de la Ley de ordenación del abastecimiento de agua al área de Barcelona: "El abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio mínimo de competencia municipal".

(109) Artículo 3 de la Ley de ordenación del abastecimiento de agua al área de Barcelona: "2. La competencia local se extiende a las redes secundarias, según los términos de este artículo, y ha de ser ejercida en cada caso y dentro del ámbito territorial respectivo por las entidades locales correspondientes, a las que corresponde: a) La planificación de las redes de distribución, respetando en todo caso los puntos de derivación de los caudales a partir de la red básica de abastecimiento que sean determinados por la administración hidráulica, y con adecuación a las decisiones adoptadas de acuerdo con el artículo 6.2 de esta Ley. b) La redacción de los proyectos, la construcción, la explotación y el mantenimiento de las instalaciones. c) El estudio y la propuesta de las tarifas a aplicar. 3. Las competencias a que se refiere el apartado 2 corresponden, en el ámbito/....

si bien en todo caso son confiadas a la gestión de los entes locales.

La Entidad metropolitana de servicios hidráulicos asume la gestión de la red secundaria en su ámbito territorial (ver página 957; comprende un total de 33 municipios). Fuera de este ámbito, la competencia sobre la red secundaria en la zona regulada por esta Ley es atribuida a los consejos comarcales.

Con ello, tiene lugar una ampliación del ámbito de competencias propias de las comarcas, pues los servicios hidráulicos no estaban previstos en el listado de materias que, según el artículo 25 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña, deben ser objeto de competencias comarcales.

En otro orden de cosas, esta Ley crea el Ente de abastecimiento de agua, al que se atribuye la mayor parte de las competencias ejecutivas de la Generalidad en esta materia, en la zona objeto de la presente Ley. Este Ente, que tiene la condición de organismo autónomo de la Generalidad, está gobernado por un Consejo de administración formado por representantes de la Generalidad, por representantes de la

.../... territorial definido por el artículo 3.1.c) de la Ley 7/1.987, de 4 de abril, a la Entidad metropolitana de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, en los términos que dispone el artículo 17, apartados a) y b) de la misma Ley y, en el resto del territorio afectado, a las comarcas, dentro del ámbito respectivo de cada una de ellas". El apartado 4 de este mismo artículo prevé que para la gestión y explotación de las instalaciones se puedan constituir también mancomunidades o consorcios.

Entidad metropolitana de servicios hidráulicos y por representantes de las entidades que asuman la gestión de cada red secundaria.

Con ello se asegura la presencia de representantes locales en el ente responsable de ejecutar funciones de planificación, coordinación y gestión, que indiscutiblemente afectaran el ejercicio de sus competencias.

Hay que apuntar, sin embargo, que el artículo 9.1.b) de esta Ley atribuye al Ente de abastecimiento de agua una genérica competencia de "coordinación de la explotación de las instalaciones que forman las diversas redes secundarias". Formulada con tal generalidad, esta competencia de coordinación puede resultar incompatible con la legislación básica de régimen local, que, como sabemos, sujeta las potestades de coordinación sobre la actividad local a rigurosos requisitos (artículo 59 de la Ley básica), que aquí se obvian.

Por último, los entes locales, principalmente los municipios, pueden verse afectados por el artículo 10.3, que establece la obligación de las entidades suministradoras de agua de recaudar las tarifas a que tiene derecho el Ente de abastecimiento; esta obligación puede resultar contradictoria con la legislación básica de régimen local (artículo 27) si el Ente de abastecimiento no compensa económicamente a los municipios afectados el coste de este servicio recaudatorio.

Siguiendo con las competencias en materia de suministro de agua, nos queda por ver, finalmente, la Ley 5/1.990, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña. El objeto de esta Ley es definir un sistema de programación y financiación de las infraestructuras hidráulicas, así como el régimen de colaboración entre la administración de la Generalidad y las entidades locales, para su ejecución.

Las infraestructuras que se quiere comprender en el marco de esta Ley son las obras de infraestructura general, las de infraestructura de abastecimiento de agua a las poblaciones, las de infraestructura para riego y la construcción de colectores básicos urbanos. No cabe duda, pues, que esta Ley afecta las competencias locales en materia de suministro de agua.

El elemento básico de la Ley es el Programa de obras hidráulicas, que es elaborado por la Junta de aguas y aprobado por el Consejo ejecutivo de la Generalidad, que ha de dar cuenta del mismo al Parlamento. Se garantiza, en cualquier caso, que los entes locales afectados han de poder participar en el proceso de elaboración de este Programa (110).

El Programa de obras hidráulicas ha de contener la relación de las obras de infraestructura general y de abastecimiento de poblaciones y las de construcción de colectores, y ha de establecer a quién le corresponde la financiación de cada una de estas obras, de acuerdo con los criterios generales establecidos por la propia Ley (111).

(110) Artículo 4.3 de la Ley de infraestructuras hidráulicas: "Las entidades locales han de participar en la elaboración del Programa de obras hidráulicas y en sus revisiones. Esta participación se ha de referir especialmente a la inclusión, por lo que se refiere a las entidades afectadas, de actuaciones en régimen de cooperación o que puedan determinar el establecimiento del recargo regulado en la sección tercera del capítulo tercero".

(111) Artículo 5 de la Ley de infraestructuras hidráulicas: "1. Los costes de inversión y financieros de las obras y las actuaciones contenidas en el Programa de obras/....."

Estos criterios atienden al principio consistente en que las obras de interés general se financian íntegramente con cargo a la Junta de aguas, y en las demás hay una corresponsabilización creciente de los entes locales en la financiación de las mismas, hasta el punto de que las obras de distribución domiciliaria de agua han de ser íntegramente financiadas por los entes locales.

.../... hidráulicas se han de distribuir entre la Junta de aguas, las entidades locales y los organismos afectados, de acuerdo con el régimen de aportaciones económicas que el mismo programa ha de establecer para cada una de esas actuaciones, de conformidad con los criterios establecidos en este artículo. 2. Con carácter general, la participación de las diversas administraciones se ha de ajustar a la siguiente distribución: a) Las obras de infraestructura general ... se han de proyectar y se han de ejecutar íntegramente a cargo del presupuesto de inversiones de la Junta de aguas ... b) Las obras de infraestructura de abastecimiento "en alta" de ámbito municipal o supramunicipal ... se han de ejecutar con una participación de las entidades locales destinatarias del abastecimiento del cincuenta por ciento del coste total de la inversión.... d) Las obras de encauzamiento de lechos públicos y de defensa de los márgenes se han de ejecutar con una aportación económica del veinticinco por ciento de la entidad local afectada, a excepción de lo que dispone el apartado a) de este artículo. e) Los colectores de aguas pluviales en el interior de las poblaciones que sean incluidos en el Programa de obras hidráulicas ... se han de ejecutar mediante una aportación económica de la entidad local afectada del setenta y cinco por ciento del coste efectivo de la obra. f) Las obras y las instalaciones de distribución municipal de agua "en baja" o domiciliaria y las redes de alcantarillado se/...

Conviene advertir que el Programa de obras hidráulicas no puede vincular a los ayuntamientos en todo aquello que se refiera a inversiones en obras de la competencia municipal, en cuya financiación no participa la Junta de aguas; es el caso de las obras de distribución domiciliaria de agua o de las redes de alcantarillado.

En la medida que se deja íntegramente a la responsabilidad municipal la financiación de estas obras, será cada ayuntamiento el que fijará autónomamente el momento y demás características de la ejecución de las mismas. La inclusión de estas obras en el Programa sólo es admisible a efectos informativos.

Para la financiación de las inversiones a afrontar por la Junta de aguas, esta Ley establece un tributo de la Generalidad, llamado cánon de infraestructura hidráulica. Este cánon afecta a las entidades locales en dos sentidos.

En primer lugar, lo son aquellas que tengan la condición de entidades suministradoras de aguas (bastantes ayuntamientos), que se ven obligadas a recaudar el cánon con el recibo del agua (112); como ya he comentado en párrafos

.../... han de ejecutar íntegramente a cargo de las entidades locales interesadas". El apartado 3 establece que estos porcentajes pueden ser modificados por acuerdo de la Junta de aguas.

(112) Artículo 15 de la Ley de infraestructuras hidráulicas: "1. Todas las entidades suministradoras de agua que desarrollen su actividad dentro del territorio de Cataluña están obligadas a facturar y percibir de sus abonados el cánon de infraestructura hidráulica".

anteriores, esta obligación sólo es admisible si se establecen los mecanismos que garanticen la adecuada compensación de los gastos ocasionados por esta función recaudadora.

En segundo lugar, el cánón de infraestructuras hidráulicas también afecta a las competencias locales, en la medida que esta Ley les autoriza a establecer recargos del cánón, para financiar inversiones que deban relizar en el marco del Programa de obras hidráulicas (113). Se trata de una ampliación de la potestad tributaria local, si bien limitada por el carácter finalista de las inversiones a cubrir mediante la misma, pues han de estar formalmente incluidas en el Programa de obras hidráulicas.

Nótese que, en general, al hablar de competencias locales esta Ley se refiere, genéricamente, a las entidades locales, y no, lo que sería más específico, a los municipios o a las comarcas o a las provincias. En esto, la presente Ley difiere sensiblemente de la de ordenación del abastecimiento de agua al área de Barcelona, comentada en páginas anteriores, que procuraba distribuir cuidadosamente las competencias locales entre los municipios, las comarcas y la entidad metropolitana.

Fuera del ámbito de la región metropolitana de Barcelona, no hay esta precisión de las competencias locales, de modo que las así calificadas por la ley de infraestructuras

(113) Artículo 20 de la Ley de infraestructuras hidráulicas:
"1. Las entidades locales de Cataluña pueden establecer en el marco de su potestad tributaria, como recurso propio de las finanzas respectivas, un recargo sobre el cánón de infraestructura hidráulica destinado al financiamiento total o parcial de las inversiones que han de hacer, de acuerdo con el Programa de obras hidráulicas".

hidráulicas son, en principio, municipales, pues sólo los ayuntamientos tienen atribuidas formalmente competencias en materia de aguas.

No es éste el caso de las comarcas, que, si no están formalmente apoderadas de competencias por la legislación de aguas de la Generalidad, no pueden ostentar competencias propias en la materia, ya que la legislación de régimen local no se las atribuye.

b) Saneamiento de aguas residuales

En materia de saneamiento de aguas residuales, la primera normativa que se promulga en Cataluña en el período analizado es la contenida en la Ley 5/1.981, sobre despliegue legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales.

Esta Ley parte de una concepción global del problema del saneamiento, a nivel de toda Cataluña, al que se considera como un aspecto más del ciclo del agua; en consecuencia, la cuestión fundamental de la financiación de las actuaciones de saneamiento que sean precisas, se plantea también como un aspecto de la tarifa, según el principio de la unidad del ciclo del agua (114).

(114) Según Montserrat Cuchillo, esta Ley "procura normas adicionales de protección mediante la sanción, como criterio rector de sus previsiones, del principio de unidad del ciclo del agua. Basándose en este criterio, integra en las tarifas de suministro de agua las partidas necesarias para ocuparse de los gastos de tratamiento y depuración de las aguas residuales y para el mantenimiento de las instalaciones correspondientes. La financiación casi automática de la depuración y el .../...

Este planteamiento conduce inevitablemente a un esquema centralizado de la planificación, la gestión y la financiación de las actuaciones públicas en materia de saneamiento de aguas en el territorio de Cataluña.

En efecto, para empezar, y por lo que se refiere a la cuestión fundamental de la financiación de unas inversiones que son muy cuantiosas, el sistema que establece la Ley es el de un cánón o incremento de tarifa del agua, que ha de ser aprobado por el Consejo ejecutivo de la Generalidad (artículo 3.3), y que es recaudado, administrado, gestionado y distribuido por un organismo de la Generalidad, que es la Junta de Saneamiento (artículo 4.1).

Es decir, los recursos necesarios para emprender las acciones de saneamiento son determinados y gestionados, incluida la distribución de los mismos, por la administración autonómica. En este proceso, el papel de las entidades locales es subordinado, limitándose, en la medida que sean suministradoras de agua, a percibir de los usuarios el incremento de tarifa o canon fijado por la Generalidad, e ingresándolo puntualmente a favor de esta última (115).

.../... tratamiento del agua que esto comporta, al coincidir con el establecimiento de medidas orientadas a la implantación de la actuación coordinada y eficaz de las administraciones públicas en materia de obras y servicios de evacuación y tratamiento y recuperación de las aguas territoriales, supone una mejora notable respecto de la situación anterior" ("Medi ambient", página 355).

(115) Artículo 11.3 de la Ley 5/1.981: "Las instituciones y las empresas, tanto públicas como privadas, suministradoras de agua en la cuenca, zona vertiente o área de aplicación .../...

Se trata básicamente de una carga, tanto por los gastos de gestión que comporta, como por la mala imagen que genera ante el ciudadano. Es evidente, aunque la ley no lo establezca expresamente, que las entidades o empresas suministradoras de agua tienen derecho a ser compensadas económicamente por la prestación de este servicio de recaudación; en caso contrario, nos encontraríamos ante una carga que, al menos las entidades locales, no estarían obligadas a soportar, según establece el artículo 27 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Por otra parte, la determinación de las obras o servicios a financiar por la tarifa o cánon de saneamiento también corresponde a la Generalidad, pues o bien es la propia administración autonómica quien redacta y aprueba los planes y los proyectos, o bien, si los redactan los entes locales, lo han de hacer según las directrices y con el informe favorable de la Junta de Saneamiento (116).

.../... del incremento, lo han de percibir de los usuarios y han de adquirir la obligación de efectuar el ingreso del mismo a la Generalidad o a la entidad en que aquella delegue la recaudación, dentro del trimestre siguiente a su acreditación".

(116) Artículo 8 de la Ley 5/1.981: "1. Para la aplicación del régimen económico-financiero previsto en esta Ley, es necesaria la formulación previa de un plan de saneamiento o de un proyecto de obra o instalación del servicio. 2. El plan o el proyecto puede ser: a) Promovido o redactado por la entidad local que lo habrá de ejecutar, a instancias de la Junta de Saneamiento, pero siempre dentro de las directrices que, considerando las exigencias del territorio de Cataluña, determine esta Junta, la cual, en todo caso, habrá de .../...

Es en todo caso la Generalidad quien asigna a cada obra o servicio los fondos necesarios para su financiación, reservándose, además, las potestades que sean necesarias para comprobar la adecuada inversión de estos recursos (117).

Las atribuciones de la administración de la Generalidad, además de las mencionadas en los párrafos anteriores, y de las de planificación global y de determinación de los criterios de saneamiento (artículo 2.1.a), alcanzan también, según esta Ley, a poder incidir en la organización de las entidades locales, por lo que se refiere a las estructuras creadas para la ejecución de las obras y servicios de saneamiento, incluida la posibilidad de decidir actuaciones agrupadas de las entidades locales en esta materia (118).

.../... informarlo favorablemente. d) Redactado por los servicios afectos a la Dirección General de obras públicas".

(117) Artículo 17 de la Ley 5/1.981: "1. La Generalidad atribuye los recursos obtenidos al órgano encargado de la ejecución de las obras o de la prestación del servicio, ya sea de la misma Generalidad o de la entidad a la cual se ha atribuido dicha ejecución o prestación. ... 3. La administración de la Generalidad puede comprobar, por los medios que considere oportunos, la inversión de las cantidades asignadas, en relación con sus finalidades adecuadas".

(118) Artículo 2.2: "Para alcanzar las finalidades previstas en esta Ley, la Generalidad puede: a) Constituir consorcios con entidades locales. b) Promover la constitución de mancomunidades municipales. c) Decidir la actuación agrupada de las corporaciones locales en materia de saneamiento. d) Dar asistencia a las entidades locales afectadas".

En el marco de las atribuciones de la Generalidad, las competencias que la Ley reserva a los entes locales, aparte de la carga de recaudación del incremento de tarifa, son competencias de gestión, subordinada siempre a las decisiones de la Junta de Saneamiento.

El artículo 2.3 de la Ley que comentamos prevé que los entes locales puedan constituir organismos de gestión, redactar planes y proyectos, contratar y ejecutar obras, prestar servicios y proponer tarifas, pero se trata siempre de actuaciones supeditadas a que la administración de la Generalidad apruebe las actuaciones a las que están referidas.

Por otra parte, también se garantiza a los entes locales el estar representados en la Junta de Saneamiento, organismo de carácter administrativo creado por esta Ley, y al que se le atribuye el ejercicio de la mayor parte de competencias de la administración de la Generalidad en esta materia (119).

(119) Artículo 4 de la Ley 5/1.981: "1. Se crea la Junta de Saneamiento, organismo de carácter administrativo adscrito al Departamento de política territorial y obras públicas, al cual corresponde la promoción, orientación, coordinación, información y fiscalización de las actuaciones concernientes a la planificación, ejecución y explotación de las infraestructuras de evacuación de aguas residuales, estaciones depuradoras y emisarios submarinos, así como de los sistemas de reutilización de las aguas depuradas, en los términos previstos en esta Ley. La Junta, dentro del ámbito de su competencia, ejerce las funciones siguientes: a) La recaudación, administración, gestión y distribución de los recursos que le atribuye la presente Ley. b) La autorización de los gastos según el presupuesto aprobado por ella misma. c) La elaboración del anteproyecto de su presupuesto anual"../...

Sin embargo, esta representación local en la Junta es sumamente reducida, limitándose a un total de dos miembros, por nueve representantes de la administración de la Generalidad (artículo 4.2). También se garantiza que serán convocados a las sesiones de la Junta representantes de los municipios directamente afectados en los temas a decidir (artículo 4.4), de modo que se garantiza la participación de los entes locales afectados en la toma de las decisiones que les afecten, pero ello no obsta que quien toma las decisiones es la Junta, y la voluntad de la Junta es la de la administración de la Generalidad.

Una última cuestión que conviene plantearnos es la de a qué entidades locales se refiere la Ley al regular su intervención en los diversos supuestos que hemos visto, pues prácticamente en todos ellos usa el término genérico "entidades locales", sin especificar si se refiere a los municipios o a otras entidades.

Habida cuenta de esta imprecisión, la determinación de a qué entidades locales se refiere la legislación de saneamiento de la Generalidad es una operación que deberemos realizar en base a la legislación de régimen local, la cual establece formalmente que los municipios han de tener competencias en materia de tratamiento de aguas residuales (artículo 25.2.1) de la Ley básica de régimen local), así como también la Entidad metropolitana de los servicios hidráulicos

.../... Según Montserrat Cuchillo, "la intervención de la Junta de Saneamiento es esencial para la aplicación de aquellas previsiones de la Ley 5/1.981 orientadas a procurar una distribución equitativa del coste de la depuración y el tratamiento de las aguas" ("Medi ambient", página 357).

y del tratamiento de residuos de Barcelona (Ley de Cataluña 7/1.987, artículo 17); no es éste el caso de los consejos comarcales, ni de las diputaciones provinciales.

Por lo tanto, las actuaciones que la legislación de saneamiento comentada atribuye a las entidades locales, hemos de entenderlas referidas, primariamente, a los municipios y, en su caso, a la Entidad metropolitana de Barcelona especializada en esta materia.

La intervención de otras entidades locales, como pueden ser las comarcas o las provincias, se ha de justificar en base a sus competencias de cooperación con los municipios, de coordinación de servicios municipales o de prestación de servicios supramunicipales, respetándose siempre, en todo caso, la preeminencia del interés municipal.

La legislación comentada en los párrafos anteriores fue parcialmente modificada por la Ley 17/1.987, reguladora de la administración hidráulica de Cataluña. Esta modificación, además de precisar mejor la figura del incremento de tarifa, su cuantificación y recaudación, contiene también ligeras modificaciones del régimen aplicable a las entidades locales.

Por una parte, se suprime el apartado c) del artículo 2.2 de la Ley 5/1.981, que autorizaba a la Generalidad a decidir "la actuación agrupada de las corporaciones locales en materia de saneamiento", precepto que resultaba incompatible con el principio de autonomía desarrollado por la legislación básica de régimen local de 1.985, de modo que la Ley de Cataluña 17/1.987 vendría a depurar este aspecto de probable inconstitucionalidad de la legislación de saneamiento.

Por otra parte, la representación local en la Junta de saneamiento es incrementada significativamente, pasando de tener dos a siete miembros en el consejo de dirección,

mientras que los representantes de la Generalidad pasan de nueve a diez, y se añaden dos nuevos representantes, de los sectores industriales, aparte de la posibilidad que se reconoce a la Generalidad de poder designar libremente a dos vocales adicionales. En todo caso, sin dejar de estar en una posición minoritaria, también es cierto que la representación, en términos tanto absolutos como relativos, de los entes locales en la Junta, se potencia significativamente.

En consecuencia, no cabe duda de que la comentada modificación de la legislación de saneamiento presenta un tono moderadamente favorable a los intereses de la administración local. Ello no obstante, los mecanismos previstos en la Ley de 1.981, en base a los cuales la administración de la Generalidad asume el control efectivo de la política de saneamiento en Cataluña, relegándose a los entes locales a una posición claramente subordinada, continúan siendo vigentes.

Asimismo, hay que advertir que si bien esta modificación de la legislación de saneamiento es posterior a la promulgación de la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial de mayo de 1.987, no hay sin embargo ningún precepto que ayude a precisar mejor el papel a jugar por los diversos niveles de administración local en la materia; en concreto, los consejos comarcales ni siquiera son mencionados.

A la vista de esta normativa en materia de saneamiento, hemos de plantearnos hasta qué punto la legislación sectorial en la materia cumple el mandato del artículo 25.2.1), que asegura que los municipios han de tener competencias en materia de saneamiento de aguas residuales. Es evidente que las dos leyes comentadas en los párrafos anteriores no atribuyen propiamente competencias a los municipios, a los que se reserva un papel claramente subordinado a las decisiones de la Junta.

Ciertamente, puede objetarse que si bien hay un escaso respeto a las competencias municipales en el régimen de las actuaciones de saneamiento financiadas por el mecanismo previsto en la legislación estudiada, ello no obsta a que los ayuntamientos puedan ejercer por su cuenta acciones de saneamiento de aguas al margen de las actuaciones de la Junta. Aunque esta afirmación es formalmente cierta, en la práctica es escasamente viable, si tenemos en cuenta el volumen de los recursos locales y las cuantiosas inversiones que requieren las obras y servicios de saneamiento de aguas.

El sistema de saneamiento de aguas residuales regulado por la legislación catalana estudiada en los párrafos anteriores presenta una evidente racionalidad. Sin embargo, desde el punto de vista de la integridad de las competencias locales, hay que señalar que no da plena satisfacción al mandato de la legislación básica, de garantizar la existencia de competencias municipales en la materia (120).

(120) Francisco Lliset analiza la Ley de saneamiento de 1.981, especialmente desde el punto de vista de la integridad de las competencias municipales y de la Corporación metropolitana de Barcelona. En ningún momento señala motivos de inconstitucionalidad de la misma, si bien advierte acerca de posibles interpretaciones de esta Ley tendentes a ampliar las funciones de la administración de la Generalidad de fiscalización de las actuaciones locales en materia de saneamiento. Asimismo, insiste que lo dispuesto en esta Ley debe ser sin perjuicio del carácter municipal del servicio de depuración, según los artículos 101 de la Ley de régimen local de 1.955 y 13 de la Ley de aguas ("La legislación catalana de evacuación y tratamiento de aguas residuales y la Corporación metropolitana de Barcelona", páginas 1.939 a 1.944).

c) Residuos sólidos

Por lo que se refiere a los residuos sólidos, la Generalidad ha regulado parcialmente el sector, con la Ley 6/1.983, de 7 de abril, de residuos industriales. Según se prevé en su artículo primero, el objeto de esta Ley es el de "regular para el territorio de Cataluña las actividades relacionadas con la recogida, el transporte, la eliminación y el reciclaje de los residuos industriales".

El grueso de las competencias administrativas que se concretan con esta finalidad, se asignan a la Junta de residuos, organismo integrado en la administración de la Generalidad, y al que corresponde "la planificación, la información, la promoción, la autorización, la organización y la supervisión de las actuaciones concernientes a los residuos industriales" (artículo 12.1) (121).

(121) Montserrat Cuchillo resume el papel de la Junta de residuos en los siguientes términos: "La Junta de residuos, organismo fundamental para la aplicación de la normativa autonómica, está integrada por representantes de todos los departamentos relacionados con la materia. Su intervención es decisiva en la fiscalización de las actividades relacionadas con los residuos industriales y en la promoción de la lucha contra la contaminación resultante de éstos. Con esta finalidad, informa y concede autorización para la realización de todas las actividades relacionadas con residuos industriales; lleva a cabo la inspección de las industrias productoras de residuos y de las instalaciones de tratamiento y eliminación; organiza la colaboración con la Guardia civil y la Policía municipal para el control de estas actividades y, sobretodo, del transporte de residuos especiales; y supervisa la información facilitada por los productores, transportistas y tratadores de residuos, en particular, mediante un/....

Este papel preeminente de la Generalidad, a través de la Junta de residuos, no obsta que esta misma Ley respete un cierto ámbito de competencias municipales. Para empezar, se garantiza una representación municipal en la Junta de residuos -que es de tres miembros según el artículo 12.2 de la Ley 6/1.983, y se amplía a seis por la Ley 15/1.987, de modificación de la anterior. De todas formas, tanto en uno como en el otro caso, se trata de una representación minoritaria al lado de la de la Generalidad, que es de nueve miembros- (122).

Por otra parte, la Ley de residuos industriales reconoce a los ayuntamientos responsabilidad para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, por lo que se refiere a la recogida, transporte y tratamiento de los residuos industriales, preveyendo que la Generalidad pueda cooperar con ellos, o subrogarse a los mismos, si no prestan los servicios pertinentes (123).

.../... baremo realizado en base a los índices de peligrosidad ... de los informes anuales presentados por las empresas y el control de los Registros que han de llevar aquellas que traten con residuos especiales" ("Medi ambient", página 361).

(122) La Ley 15/1.987, de 9 de julio, tiene por única finalidad modificar la 6/1.983, sobre Residuos Industriales. Las únicas modificaciones que introduce lo son en relación con la Junta, y básicamente consisten en ampliar la representación local.

(123) Artículo 13 de la Ley de residuos industriales: "1. Los ayuntamientos, de acuerdo con lo que dispone la legislación, han de asegurar que la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos industriales que se generen o se originen en el término municipal de cada uno de ellos .../....

En este punto, no cabe duda de que la Ley es plenamente respetuosa con la necesidad de garantizar un ámbito de competencias municipales en la materia, si bien no acierta a dotar a los ayuntamientos de potestades específicas para ejercer de forma efectiva esta responsabilidad, pues se limita a recordar que pueden hacer uso de la potestad sancionadora que les atribuye la legislación -estatal- sobre residuos urbanos (124).

Por otra parte, también se reconoce en esta Ley una cierta participación de los entes locales metropolitanos, comarcales o supracomarcales en el ejercicio de las competencias de la Generalidad, en aplicación de la presente legislación (125).

.../... se efectúa en las condiciones adecuadas ... 3. La Generalidad puede cooperar para que los servicios municipales relacionados con los objetivos de esta Ley sean efectivos, especialmente prestando ayuda técnica para la redacción de estudios y de proyectos, y se puede subrogar en la competencia municipal a solicitud del ayuntamiento respectivo cuando éste no pueda prestar el servicio por razones de carácter económico u organizativo o no se haya constituido en mancomunidad o agrupación".

(124) Artículo 16.2 de la Ley de residuos industriales: "La competencia de las autoridades locales para imponer sanciones se rige por lo que establece la legislación de régimen local, especialmente la legislación de recogida y tratamiento de los desperdicios y los residuos sólidos urbanos".

(125) Artículo 13 de la Ley de residuos industriales: "2. La administración de la Generalidad ha de colaborar con las entidades locales, especialmente con las de ámbito/.....

Se trata, ciertamente, de una intervención poco definida y que, en consecuencia, dependerá básicamente de las competencias que la legislación de régimen local atribuya en esta materia a los diversos tipos de entidades locales.

En la práctica, se ha producido efectivamente esta atribución de competencias a favor de la Entidad metropolitana de los servicios hidráulicos y del tratamiento de residuos (Ley de Cataluña 7/1.987, artículo 17), pero no así a favor de comarcas ni de entidades supracomarcas, cuya competencia en la materia sólo puede justificarse en base a sus funciones de cooperación con los municipios o de prestación de servicios supramunicipales.

Por último, esta Ley también afecta las competencias municipales al disponer que si los ayuntamientos no conceden la oportuna licencia para la construcción de estaciones de eliminación o aprovechamiento de residuos industriales, el Consejo ejecutivo de la Generalidad puede acordar la ubicación de las instalaciones, a pesar de la oposición del municipio o municipios afectados, en el marco de la planificación territorial de Cataluña y de la planificación sectorial para la gestión de residuos (artículo 11.4).

Evidentemente, este precepto supone una dura limitación a una competencia elemental de los municipios, como es la de conceder licencia para cualquier construcción que vaya a tener lugar en su término. Sin embargo, a mi modo de ver, esta

.../... metropolitano, comarcal o supracomarcal, en la formulación, el desarrollo y la ejecución de los planes o proyectos relacionados con los objetivos de esta Ley".

limitación tiene plena justificación, en la medida que las instalaciones de tratamiento y eliminación de residuos industriales tienen un interés claramente supralocal, estando perfectamente legitimada esta intervención de la Generalidad para tutelarlos.

De todas maneras, esta actuación de la Generalidad autorizando la instalación de las plantas de tratamiento de residuos se condiciona a la planificación territorial de carácter sectorial pertinente, que todavía no ha sido aprobada.