

El registro informativo de recursos ambientales

Mar Isla (*), Eva Garcia (*) i Vicenç Sureda (**)

Introducción

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorga el derecho al municipio de ejercer sus competencias en materia de protección del medio ambiente y el suministro de agua, servicio de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. De éstos, los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua, alcantarillado son de prestación obligatoria por todos los municipios, individualmente o asociados. Además los superiores a 5.000 habitantes deberán prestar asimismo los servicios de tratamiento de residuos y los superiores a 50.000 habitantes la protección del medio ambiente.

Todos ellos son servicios que ya tradicionalmente, y con mayor o menor intensidad y eficacia han sido prestados por los municipios.

A estas competencias directas en la gestión ambiental cabe añadir «la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística», como competencia municipal en la gestión del recurso no renovable, suelo.

De esta forma, el municipio es, en realidad, la entidad con competencia directa en los recursos ambientales locales y con responsabilidad inmediata en la gestión.

Esta situación no es extraña a la observada en otros países. La OCDE muestra que la participación de la administración local en el gasto ambiental es elevada (Cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución del gasto público bruto en el control de la contaminación por niveles de gobierno

<i>Tipo de gasto</i>	<i>Nivel de gobierno</i>	<i>USA 1986</i>	<i>Dinamarca 1985</i>	<i>Holanda 1985</i>	<i>Noruega 1985</i>	<i>Suecia 1986</i>
Inversión	Central	0	2	–	28	18
	Regional	0	0	–	14	0
	Local	100	98	–	58	82
Funcionamiento	Central	16	5	6	–	11
	Regional	0	2	0	–	2
	Local	84	93	94	–	87
Total	Central	10	4	–	–	14
	Regional	0	2	–	–	1
	Local	90	94	–	–	85

Font: OECD.

(*) Centre d'Estudis de Planificació. (**) Area d'agricultura i medi natural, Diputació de Barcelona

La integración de la consideración ambiental en la planificación territorial y en la provisión y gestión de los servicios públicos introduce una nueva perspectiva en la gestión municipal y, fundamentalmente, de una mayor complejidad.

Por su parte, la administración local en España se caracteriza por la extremada fragmentación, y la fragilidad de recursos financieros y técnicos. Solo en Cataluña existen un conjunto de 940 municipios y 8.073 en España.

La viabilidad de una política ambiental a nivel local se enfrenta a dos tipos de retos.

Por una parte los derivados de las limitaciones de la capacidad política, organizativa, económica y técnica de los propios municipios para diseñar estrategias de planificación y de gestión ambientalmente aceptables.

Por otra parte, para hacer frente a esta situación la respuesta municipal parece concretarse en una reestructuración interna de los propios ayuntamientos (creación de regidurías de medio ambiente), la constitución de entidades supramunicipales de gestión (mancomunidades de servicios) y la externalización de ciertas funciones (en empresas municipales, concesiones u otras figuras de gestión indirecta). A este tramado se le añaden las competencias de la administración supramunicipal, autonómica y estatal. Todo ello configura una red institucional compleja, a menudo debilmente integrada y generadora también de disfunciones. Sin duda alguna, la organización institucional (distribución de funciones, coordinación entre los diferentes agentes y administraciones, selección de los sistemas organizativos más idóneos) es el segundo reto para la viabilidad de una gestión ambiental.

En este contexto, surge la iniciativa de la Diputación de Barcelona de creación del Registro Informativo de Recursos Ambientales (RIRA) a nivel municipal, iniciativa a la que posteriormente se ha sumado la Mancomunidad de Municipios y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Transporte de Residuos (EMSHTR).

Objetivos del RIRA y contenido

El registro se concibe como un instrumento de ayuda para la gestión local, de los propios ayuntamientos y de la Diputación de Barcelona. El año de referencia del RIRA es el 1990 aunque se dispone de cierta información también para el año 1986.

Se pretende que constituya una base de actualización sistemática.

Los objetivos del RIRA, a diferentes niveles, aparecen reflejados en el gráfico 1 y pretenden servir para poder elaborar una guía de referencia y una estrategia de actuación.

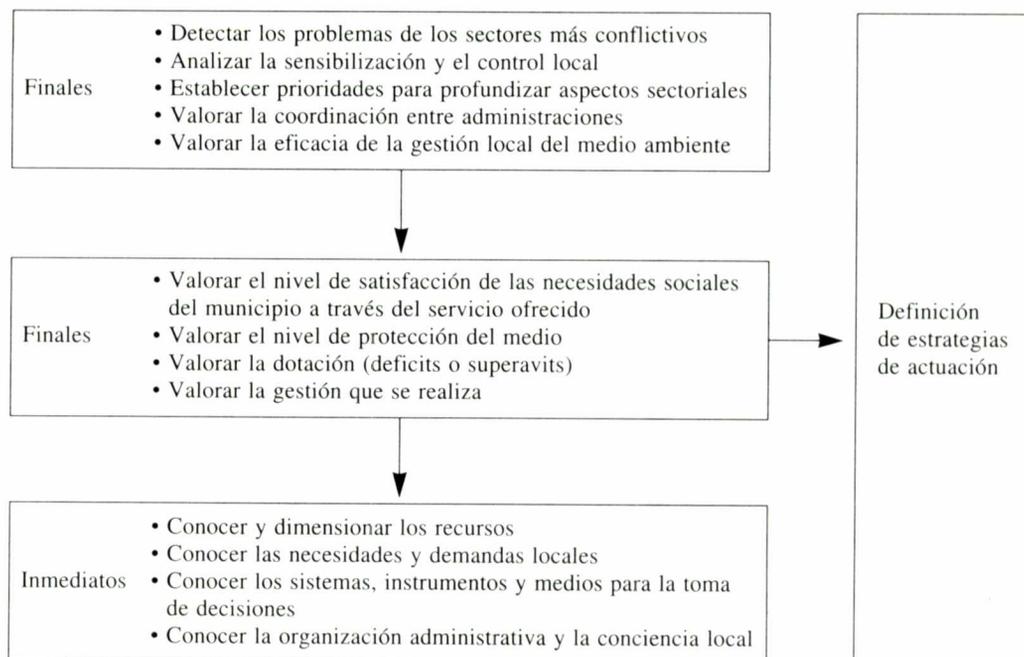
El Registro es, en primera instancia, una base de datos informatizada de aquellos elementos considerados clave para la caracterización y posterior valoración de la gestión de los recursos ambientales. En este sentido se ha pretendido buscar la incorporación de variables objetivas y cuantificadas, reduciendo los aspectos valorativos a apartados específicos mas que pretender evaluar la percepción o la concienciación municipal de los diferentes temas.

Teniendo en cuenta que la unidad sobre la que se organiza la información es el Municipio el RIRA se organiza en tres grandes bloques:

1. Información marco (socio-económica, territorial,...)
2. Información sectorial
 - 2.1. Abastecimiento de agua
 - 2.2. Saneamiento aguas residuales
 - 2.3. Residuos sólidos
 - 2.4. Contaminación atmosférica
 - 2.5. Medio natural (espacio no urbano y aguas continentales)
 - 2.6. Medio litoral
3. Información político-organizativa

Aunque existe un protocolo específico para cada temática sectorial todos los medios analizados responden a un modelo-base común que incorpora los siguientes elementos:

Gráfico 1



- a) Características del recurso o del medio analizado, junto al control y la vigilancia que se efectúa sobre ellos
- b) Esquema de consumos, producción y usos según las características del sector
- c) Dotación de infraestructuras, equipamientos e inversiones
- d) Gestión técnica, económica y eficacia del servicio
- e) Distribución de competencias y valoración municipal

Como se observa, los primeros aspectos (a, b y c) están orientados a la evaluación de las necesidades, los recursos y la dotación. El resto de elementos son determinantes para la evaluación de la gestión, de la organización y de la conciencia e integración del municipio en el proceso.

El tercer bloque de información sobre la estructura político-administrativa de los municipios responde a un protocolo específico, más orientado a la entrevista personal con la autoridad responsable y de carácter preferentemente valorativo.

Organizado de esta forma el RIRA en un registro multifuncional, que permitirá aproximaciones desde ángulos diferentes y con intensidades también variada, desde el reconocimiento descriptivo hasta análisis más complejos.

Dificultades y limitaciones del proyecto

El RIRA aparece desde el primer momento como un proyecto complejo.

Se presentan dificultades de orden metodológico, tanto a nivel conceptual, de selección de las variables e indicadores, como analítico e interpretativo, por la variedad de sistemas, formas organizativas, interacciones. Las referencias de estudios anteriores, cuando existen, abarcan aspectos parciales y por tanto, ha sido necesario diseñar protocolos ad hoc, que se han experimentado a lo largo del trabajo de campo, y que están siendo revisados para su posterior utilización.

El acceso a la información disponible es la segunda, pero no por ello menos significativa, dificultad. La inexistencia de una contabilidad de costes a nivel local plantea muchas dificultades para la evaluación de los indicadores de gestión y de funcionamiento. Además, la dispersión de funciones entre administra-

ciones y entidades antes mencionada ha exigido un trabajo intenso de contactos y recopilación que, por sí misma, satisface una de las necesidades planteadas.

Desde la perspectiva de la intervención municipal, el interés de un registro de ámbito local está fuera de duda. Sin embargo, la delimitación municipal impone restricciones en la aproximación a los sistemas ambientales que, cada día menos, se corresponden con estos límites. Ello puede verse, en todas las áreas, por ejemplo, en los sistemas de abastecimiento de aguas, saneamiento en alta, tratamiento de residuos, control de la contaminación atmosférica, gestión de parques metropolitanos, etc.

Esta opción territorial versus la opción sistémica impone ciertas limitaciones, de las que se era consciente desde el comienzo. La consideración municipal permite analizar la contribución de cada uno de ellos al sistema, las interdependencias de los medios o los impactos territoriales específicos pero diluye la visión integrada del sistema.

En la práctica, sin embargo, la territorialización de los sistemas no siempre ha sido posible, especialmente en las variables de gestión y funcionamiento. Resulta imposible si no carente de sentido asignar territorialmente los recursos para la gestión de un espacio supramunicipal, o determinados servicios, como por ejemplo los costes de gestión de una instalación de depuración supramunicipal. De esta forma la realidad ha impuesto una opción intermedia entre las dos planteadas.

Primeros resultados

El RIRA se inició el año 1991 en su primera fase, para una parte de los municipios de la provincia. Actualmente se dispone de toda la información y se está en el proceso de análisis. Desgraciadamente no se dispone todavía de una evaluación global de cada medio ni del conjunto de la gestión, por lo que los resultados son aún parciales y preliminares.

En este apartado se centra la atención en la presentación de algunas variables que permiten abordar:

- El proceso de reestructuración reciente del marco organizativo a nivel municipal.
- La percepción municipal de la problemática ambiental.

Las primeras explotaciones sustentan ciertas hipótesis de trabajo que se someten a discusión y que serán abordadas en profundidad en el curso del estudio.

Ámbito de estudio

El RIRA se ha centrado inicialmente en 72 de los municipios de la provincia de Barcelona. Corresponden a los municipios de la Mancomunidad de Municipios de Barcelona, y el resto de municipios de la provincia situados en el litoral o superiores a 10.000 habitantes (cuadro 2).

Cuadro 2

Población (datos de 1986)	2.520.350 habitantes
% total provincia	54.6
% total Cataluña	42.2
Superficie	127.058 hectáreas
% total provincia	16.5

Reflexiones sobre la reorganización local

Hoy en día la gran mayoría de los municipios de la muestra disponen de Regiduría de Medio ambiente, sin que se observe un comportamiento claramente diferenciado entre los municipios del ámbito metropolitano y el resto.

Cuadro 3 Distribución municipios según dispongan de Regiduría de Medio Ambiente (%)

	<i>Porcentaje municipio</i>
Con Regiduría	78.8
Sin Regiduría	21.2
Total	100.0

El gran momento de la reestructuración interna aparece tras las elecciones municipales de 1991, aunque en este caso los municipios metropolitanos mantienen una mayor tradición organizativa.

Cuadro 4. Distribución de los municipios según el período de creación de la Regiduría de Medio Ambiente (%)

	<i>Total</i>	<i>Municipios metropolitanos</i>	<i>Municipios no metropolitanos</i>
Antes 1987	13,7	30	3,2
De 1987 a 1991	11,8	20	6,5
Después 1991	74,5	50	90,3

Esta reorganización interna ha ido aparejada a un proceso de creación de entidades supramunicipales para la prestación de estas funciones. Solo un 18% de los municipios analizados actúan de manera independiente en la prestación de estos servicios. El 43% se integra en una mancomunidad y el 39% de los municipios lo hacen en dos o más. Destaca especialmente la asociación para el tratamiento de residuos y el saneamiento (Gráfico 2).

Por último, en relación al sistema de gestión destaca la gestión indirecta (concesión o arrendamiento a empresas) en el abastecimiento de agua, recogida de residuos y limpieza viaria. Por el contrario, predomina la intervención directa, parcial o totalmente, del Ayuntamiento en el medio natural, contaminación atmosférica y sistema de alcantarillado.

Es de destacar la incidencia de la gestión indirecta –externa al Ayuntamiento– en aquellos servicios de mayor incidencia en la política local y prestados sistemáticamente. De todas formas, las cuestiones realmente importantes son el analizar hasta que punto y bajo que premisas este proceso de descentralización y especialización va aparejado a una mayor eficacia en la gestión, en que medida se garantiza el control municipal sobre sus recursos, y la integración de los aspectos ambientales a la política local.

Los resultados no son aún concluyentes al respecto. La respuesta municipal al nivel de conocimiento de la normativa ambiental señala un relativo menor conocimiento de la normativa en los municipios metropolitanos. La respuesta debe analizarse con suma cautela, pero de confirmarse podría revelar que la inserción municipal en el contexto supramunicipal para la gestión de los servicios ambientales comporta la delegación de ciertos temas de gestión ambiental, que matiza su capacidad de actuación y la integración del medio en otras áreas de su competencia. También es probablemente cierto que existe una mayor conciencia de la necesidad de un conocimiento profundo de la legislación ambiental por parte de los municipios metropolitanos.

Conciencia ambiental y gestión local

La respuesta municipal a las prioridades de actuación local en el campo ambiental pone de manifiesto ciertas preocupaciones comunes a todos ellos (cuadro 5).

Cuadro 5. Distribución municipios que sitúan cada problemática en primer lugar de preocupación

	<i>Totales</i>	<i>Municipios metropolitanos</i>	<i>Municipios no metropolitanos</i>
Contaminación atmosférica	13,6	20,0	9,8
Vertederos	18,2	8,0	24,4
Residuos Urbanos	16,7	24,0	12,2
Residuos Industriales	12,1	8,0	14,6
Protección Playas*	4,5	0,0	7,3
Ríos y rieras	19,7	24,0	17,1
Abastecimiento agua	6,1	8,0	4,9
Repoblación forestal	3,0	0,0	4,9
Parques y jardines	1,5	0,0	2,4
Ruido	3,0	4,0	2,4
Totales	100	100	100

* Sobre total municipios

La situación de los ríos y rieras, vertidos, residuos urbanos, contaminación atmosférica y residuos industriales son las temáticas que ocupan más frecuentemente el primer lugar de la preocupación ambiental. Por grupos, los municipios metropolitanos destacan como temas prioritarios los residuos urbanos, ríos y rieras y contaminación atmosférica, reflejando una problemática fundamentalmente urbana mientras que los no metropolitanos destacan un primer lugar los vertidos, ríos y rieras, residuos industriales y urbanos, reflejando una mayor incidencia de la problemática industrial. Cuando se analiza exclusivamente el grupo litoral no metropolitano la importancia de los residuos industriales es substituida por la de la protección de las playas.

En el extremo opuesto el abastecimiento de agua, la repoblación forestal, espacios verdes y ruido aparecen los peor situados aunque tanto el abastecimiento de agua como el ruido ocupan en muchos municipios las segundas y terceras posiciones en importancia.

Sorprende, a primera vista, el ranking de prioridades en la preocupación ambiental de los municipios con los resultados de la evaluación global de la gestión (cuadro 6).

Cuadro 6. Distribución de los municipios según puntuación %

	0 a 4	5 a 6	7 a 9	NC	Media Total
Abastecimiento agua					
Global	3	27	68,7	2	100
Medios	8	36,5	50,7	4,8	100
Gestión residuos					
Global	6,1	41,5	44,6	7,7	100
Medios	15,4	43,1	35,4	6,1	100
Gestión saneamiento					
Global	24,6	47,7	24,6	3,1	100
Medios	32,3	44,6	15,4	7,7	100
Medio atmosférico					
Global	5,2	34,5	60,3	–	100
Medios	47,6	28,6	23,8	–	100

La comparación de ambos resultados sugiere dos interpretaciones no alternativas. Por un lado, la elevada valoración de la propia gestión hace presuponer la presencia de comportamientos estratégicos en la autoevaluación.

Por otro lado podría ser también el resultado de una limitada capacidad analítica o de percepción de las posibilidades de intervención en la problemática ambiental que daría lugar a una evaluación positiva de las actuaciones llevadas a cabo, al tiempo que persiste una preocupación por la situación actual.

No es posible, con la información disponible, profundizar en la interpretación. Sin embargo, esperamos que la explotación del resto de la información aporte datos significativos sobre la situación municipal y permita conocer su correspondencia con la valoración local.