



- ◆ Trabajo realizado por la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

# Estudio

## EL AMBITO LOCAL DE UNA POLITICA ECOLOGICA

Rafael Pampillón  
Gumersindo Ruiz

*El crecimiento económico puede venir acompañado de una serie de efectos laterales de diversa índole, algunos de los cuales repercuten negativamente sobre el medio ambiente. Este es el caso, por ejemplo, de los vertidos, basuras y demás desechos industriales que son arrojados indiscriminadamente al mar o a un río, produciendo daños en la riqueza pesquera de las aguas fluviales y marítimas, en la flora y fauna de una comarca, en la salubridad del ambiente y en la estética del paisaje. Además de estos productos contaminantes degradables y no degradables, existen desechos y basuras de origen no industrial y que pueden resultar también un problema de difícil solución.*

### INTRODUCCION

Las aguas de los ríos, las aguas marinas y en general el espacio ambiental de un país "están sometidos cada vez en mayor grado a un proceso de impurificación que hace que sus características físicas, químicas y biológicas sean alteradas y que de una manera más o menos rápida convertidas en zonas inútiles" (1) para el esparcimiento, para la vida piscícola, para el uso de aguas potables, para otros usos industriales y en general para mantener el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente. Por estos motivos casi todos

los países están tomando, al menos formalmente, conciencia de este problema y España no es una excepción. Así, la Constitución de 1978 hace referencia al tema ambiental al establecer en su artículo 45 párrafo 2º, que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva", y en el párrafo 3º de dicho artículo dice: "para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la ley fije, se establece-

rán sanciones penales, o en su caso, administrativas así como la obligación de reparar el daño causado". Además, el deterioro del medio ambiente y su control está siendo un tema sumamente debatido por su urgencia y necesidad, entrelazándose en la discusión aspectos económicos, jurídicos, científicos, de quién es la autoridad competente, etc. Por ejemplo, la impurificación de las aguas marinas es un problema de cierta importancia que de solucionarse permitiría mejorar positivamente varios aspectos de la vida humana: la pesca, la limpieza de las playas y como consecuencia el descanso y el turismo. En el mismo orden de cosas, si no se pone solución al problema de la contaminación de las aguas de los ríos, la red fluvial se puede transformar en una red de alcantarillado, con la desaparición de la posibilidad de obtener agua potable, agua de riego, pesca, etc. De ahí el interés que tiene conocer las causas de la contaminación y las variables que influyen sobre ella.

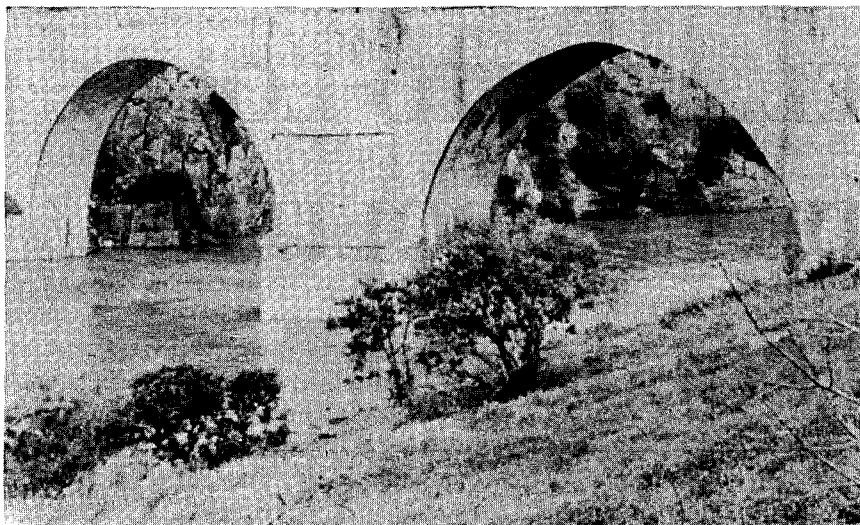
En cada zona geográfica influye en el deterioro del medio ambiente diversas variables y en distinta intensidad como pueden ser el grado de industrialización, la clase y el tipo de las industrias y las características naturales de sus ríos, de sus costas, de su fauna y de su flora, por lo que nosotros pensamos que la solución a los problemas económicos de la impurificación debe hacerse te-

(1) Enrique Gutiérrez Calderón: "Introducción al estudio de la nocividad de distintas sustancias químicas sobre la fauna acuática de los ríos españoles". *Anales del Instituto Forestal*, nº 10, 1965, Tomo II, págs. 240-283.

niendo en cuenta las características de cada comarca.

Esta necesidad de conocer de una manera concreta los problemas contaminantes de cada zona y sus efectos sobre la economía, justifica que hayamos elegido a la autoridad local como protagonista en el control del deterioro del medio ambiente, avalado además por la experiencia de que "las soluciones genéricas no son eficientes" (2). Cualquier estudio sobre el control del deterioro del medio ambiente plantea la necesidad de delimitar el ámbito de actuación tanto a nivel físico como a nivel político y por tanto dicha delimitación vendrá dada por el régimen político de la misma; así en un municipio tendrá importancia vital la polución atmosférica y en otro el agotamiento de recursos naturales, en un país se enfocarán las soluciones medioambientales desde un punto de vista centralista y en otros darán más competencia a las corporaciones locales (3).

En este trabajo nos proponemos analizar las posibilidades de una política municipal del medio ambiente, con el fin de definir quien tiene poder o autoridad, es decir a que nivel se debe realizar la legislación medioambiental y su cumplimiento así como a todos los otros tipos "de condicionantes institucionales, que se refieren a la dinámica legal: posibilidades de hacer efectivas las sanciones; formas de instrumentar adecuadamente una política; existencias de organismos y personal adecuado; determinación de competencias locales y nacionales e idoneidad de los ámbitos" (4).



## 1. UNA FILOSOFIA POLITICA DEL REPARTO DE COMPETENCIAS

En muchas ocasiones hemos oído hablar de la importancia de las reducciones de costes en las empresas y, como consecuencia, de la necesidad de llegar a economías de escala para abaratar al máximo la producción y conseguir así cotas más altas de productividad.

Esta idea ha llevado a algunos responsables de la política económica a favorecer las fusiones y concentraciones de empresas que si bien en ocasiones estaban justificadas, en otras han tenido como resultado el efecto contrario, es decir, las deseconomías de escala (5), de ahí que muchas veces hayamos observado como la creación de grandes empresas tiene como consecuencia "el centralismo empresarial" es decir, una fuerte deshumanización cierta ineficacia y una tendencia a la burocratización.

En cuanto al ámbito espacial, es preciso distinguir entre una concentración industrial que facilita las relaciones industriales, y por tanto se trata de un factor

dinámico y vital para una determinada zona geográfica, de la concentración que se convierte en congestión por falta de una adecuada ordenación del territorio y de la necesaria dotación de infraestructura, que puede frenar o incluso anular los factores positivos de las concentraciones. La congestión produce deseconomías como resultado, por ejemplo, de una insuficiente ordenación urbanística, pudiendo origi-

(2) Gumersindo Ruiz y Armando Villamil: "El ámbito local de una política ecológica". Comunicación presentada a la Vª Reunión de Estudios Regionales, Zaragoza, 1979.

(3) Aunque la legislación española considere tanto a la provincia como al municipio como instituciones locales, nosotros aquí consideraremos sólo a los municipios.

(4) Gumersindo Ruiz y Armando Villamil: "Criterios socioeconómicos y de elección pública en el análisis del medio ambiente". Revista Española de Economía, nº 4, 1980.

(5) A veces, en nombre de unos volúmenes mínimos de producción para obtener economías de escala, y por una tendencia en los "policymakers" a las grandes concentraciones empresariales y apoyados por grupos de presión, se han creado auténticas barreras a la entrada de industrias de menor tamaño pero más eficientes, en determinados sectores. Ver por ejemplo: A. Villamil Serrano: "Teoría y Política de las Economías de escala", Ariel, Barcelona, 1979.

nar además graves consecuencias en el medioambiente (6).

Esta experiencia a nivel de empresas y espacios se confirma para todas las organizaciones complejas que no saben proceder mediante sistemas descentralizados. El análisis que vamos a efectuar aquí pretende estudiar las ventajas relativas de una política ecológica descentralizada y apuntar en qué casos esta política resulta conveniente.

En teoría de sistemas se llega a la conclusión de que cuanto más cerca de los problemas se encuentren las personas que han de dar la solución, más fácil y más rápido se resolverán dichos problemas. Por eso es lamentable que hayan ido perdiendo poder las administraciones periféricas, observándose como contrapartida una tendencia centralizadora de la actividad administrativa (7). La reversión de esta tendencia exige dar una mayor importancia a los entes periféricos, lo que permitirá una más estrecha colaboración y un mayor conocimiento entre el ciudadano y las estructuras del poder (8).

De lo anterior se puede deducir que los gobiernos centrales y nacionales o regionales no deberían suplantar las competencias de los gobiernos municipales. Un país ganará en eficacia si "la libertad y la responsabilidad de las formaciones más bajas son cuidadosamente preservadas" (9) de los abusos de los niveles más altos armados de poder, de "sabiduría" y de computadoras, pero alejados de la inmediatez, de la realidad y de la riqueza de los problemas ambientales cotidianos (10).

En lo referente al tema concreto que nos ocupa, se trata de conseguir que la gestión de una serie de actividades dirigidas a mejorar las condiciones del medio ambiente, se transfiera a las autoridades locales para que sean ellas quienes puedan tomar decisiones en una materia que directamente afecta a las condiciones de vida de los habitantes de un determinado municipio. La descentralización de la política ambiental supone dar mayor autonomía a los municipios y cuanto mayor sea la autonomía más repartido estará el poder, y la autoridad en cues-

tiones ambientales, y consecuentemente será mayor el número de personas responsables implicadas en la resolución de los problemas ecológicos y más democráticas y por tanto más distendidas serán las políticas aplicadas en esta materia.

En cualquier caso, esta descentralización o reparto de los cargos hay que hacerla de manera que las personas e instituciones responsables tengan la capacidad y los medios técnicos y financieros necesarios para llevar a la práctica las medidas concretas de política ecológica y es en ese nivel concreto de posibilidades reales para llevar a cabo una política, donde se materializan los abstractos principios que sobre descentralización y competencias venimos enunciando.

## 2. LOS NIVELES DE ACTUACION DE LA POLITICA ECOLOGICA

Conocer cuales son los criterios adecuados para repartir las competencias políticas en materia de control del deterioro del medio ambiente no es una tarea fácil. Así, por ejemplo, algunas

(6) Juan Ortega Galán: "Industria manufacturera en Cataluña" en "La Economía de Cataluña hoy", Banco de Bilbao, 1974.

(7) La OCDE, por ejemplo, considera que la centralización excesiva es poco eficaz y por tanto se debe dar un mayor poder a los gobiernos periféricos. OCDE: "Le facteur regional dans le développement économique. Politiques suivies dans quinze pays industrialisés de la OCDE", París, 1980.

(8) Luis Morell Ocaña: "Estructuras locales y estructuración del espacio". Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1972, pág. 38.

(9) E.F. Schumacher: "Management Decision". Quarterly Review of Management Technology, Londres, Otoño 1967. De ahí se han obtenido también citas de la enciclica Quadregésimo Anno.

(10) Una visión más amplia se puede encontrar en E.F. Schumacher, op.cit.

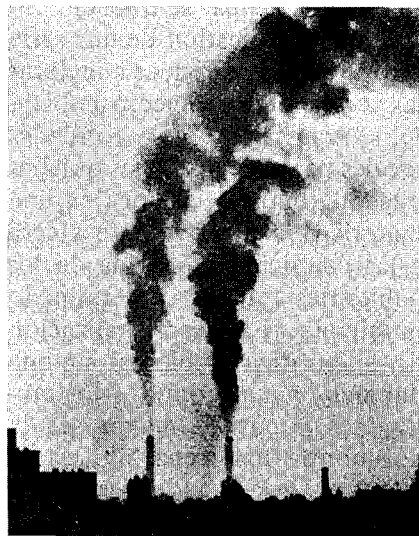


regulaciones de política ecológica pueden tener carácter genérico y ser impartidas centralmente, porque se considere que constituyen mínimos vitales comunes a todas las zonas y localidades, como es el caso por ejemplo de "los agentes contaminantes móviles, como los vehículos que han de ser regulados nacionalmente, aunque ello no implica que en determinadas localidades se impongan restricciones y controles más severos que en otras" (11).

En principio hay que admitir la conveniencia de las regulaciones nacionales de un organismo o ente central. Igualmente sería deseable que en algunos casos estas regulaciones trascendieran el ámbito nacional y se llegara a acuerdos efectivos transnacionales, por ejemplo, acerca de "la seguridad y estado de los petroleros y la competencia de sus oficiales y su tripulación" (12). Piénsese también en los programas internacionales que se están iniciando para impedir, por ejemplo, que el Mediterráneo pierda su actual equilibrio ecológico y su interés turístico (13).

En el ámbito político, el control del deterioro del medio ambiente es una cuestión delicada por cuanto se discute en qué autoridad radica la representatividad popular que dé lugar a una política que suponga la mejor combinación de objetivos para el bienestar de la comunidad. Aunque, por una parte, a nivel local se encontrarán autoridades más sensibilizadas hacia los problemas del medio ambiente, no pueden ignorarse las presiones que las empresas locales ejercen. En cualquier caso, suele resultar difícil decidir qué autoridad o qué jurisdicción y no cabe duda que en esto, como en tantos otros aspectos, las divisiones tradicionales como la provincial (y aun la re-

gional) no resultan adecuadas. Un buen ejemplo lo constituyen los ríos, que requieren una autoridad que se encargue de la zona que constituye el recorrido del río y que cuide de la vida del mismo. La gran ventaja de esta autoridad —con su independencia respecto a las autoridades locales— es la de no estar sujeta a otros intereses que el de la conservación del río (con la necesaria coordinación y compromisos con las autoridades centrales y locales).



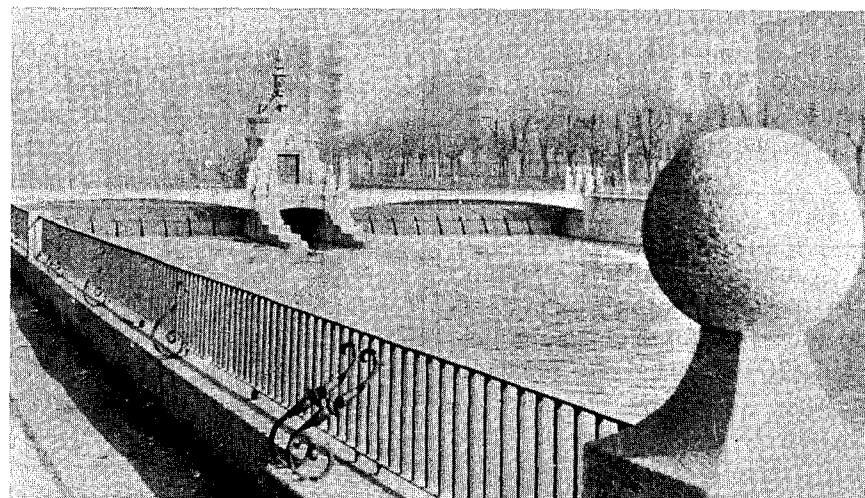
A priori podemos suponer: a) que los organismos, más o menos independientes, que han de velar por el medio ambiente, contarán con unos recursos muy escasos; b) además, pese a la independencia con que se les quiere proveer, habrán de mantener buenas relaciones con la industria local, creadora de renta y puestos de trabajo. La necesidad de compaginar objetivos contradictorios puede llevar a que, en la práctica, representantes de la industria, consumidores, sindicatos, autoridades locales y autoridades encargadas del medio ambiente, encuentren en sus reuniones una

arena donde dirimir sus cuestiones, resultando de ello que sea la persuasión, más que la coacción, las reglas de conducta. También se supone que las autoridades reflejan las preferencias de los ciudadanos que les han elegido; habría que discutir a qué nivel de representatividad afectan más los intereses de grupos concretos que pueden provocar un deterioro en el medio ambiente; en pequeñas localidades donde la vida económica gira en torno a la industria local, las autoridades relegarán aquellas medidas que supongan un deterioro de las relaciones con esa industria; ¿Hasta qué punto no están reflejando con ello un interés "social" de la comunidad? ¿Hasta dónde no se trata de un juego de intereses que gira exclusivamente en torno a la industria? La influencia de ésta sobre las autoridades locales será considerable y habrá de ser tenida en cuenta a la hora de adoptar decisiones que afecten a la comunidad. Como vemos, la solución que se basa en el voto como manifestación de las voluntades y deseos de los individuos,

(11) En muchos Ayuntamientos, por ejemplo, se están tomando medida para controlar el ruido de vehículos mediante sonómetros. La legislación es de ámbito nacional: Artículo 90 del Código de la circulación, pero su aplicación se hace a nivel municipal. Así en Sant Boi (Barcelona) en caso de infracción el agente de la Guardia Urbana extiende una denuncia y al mismo tiempo advierte al titular del vehículo de la obligación que tiene de subsanar la deficiencia, para lo cual se le dan 15 días de plazo para realizar una revisión en el Parque Móvil Municipal.

(12) Gumersindo Ruiz y Armando Villamil: "El ámbito local de una política ecológica", op. cit.

(13) La "Comisión Internacional para la Exploración del Mediterráneo" en asamblea plenaria celebrada el 8 de Noviembre de 1980 ha puesto de manifiesto las consecuencias que para las alteraciones ambientales tienen los desechos urbanos e industriales arrojados en el Mediterráneo. De los 460 informes científicos presentados en dicha asamblea, 170 estaban dedicados a la contaminación.



no constituye una gran ayuda, y se torna aún más frágil cuando complicamos el sistema de tomar decisiones con consideraciones que pretenden hacer distintas las tomas de decisiones locales respecto a otros niveles de representatividad electoral (14).

La problemática del ámbito de actuación de la política ecológica también aparece reflejada en la Constitución, en cuyo artículo 149 (párrafo 23) se enumeran las materias de exclusiva competencia del Estado, que hacen referencia a "la legislación básica sobre la protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" y en el párrafo 9º del artículo 148, señala las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, incluyendo "la gestión en materia de protección del Medio Ambiente". No cabe duda de que, sobre todo en lo que hace referencia al ámbito local, la legislación española sobre el tema ha quedado desfasada en muchos aspectos por lo que "se hace necesario no sólo una nueva Ley de Régimen Local, sino también una Ley General del Medio Ambiente a través de las cuales habrá de establecerse un marco de competen-

cias" (15). Como venimos indicando, en muchos casos las autoridades locales están en mejores condiciones que las autoridades centrales para hacer cumplir la ley (16), por lo que son necesarias una política ambiental y una ordenación legal más descentralizadas, es decir llevadas a cabo en ámbitos más próximos al ciudadano.

En la mayoría de los casos "el área más afectada por los factores más contaminantes es la propia de las Haciendas Locales y fundamentalmente la municipal, de ahí que el nivel local tenga especial importancia en la tarea de la protección ambiental". Para ello, tal como establece el artículo 142 de la Constitución, las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas. Es pues, indispensable que, en la valoración de las transferencias del gobierno central a los gobiernos autonómicos y a las Haciendas Locales, se dé al tema del Medio Ambiente la importancia que le corresponde como servicio básico de gestión municipal, pues únicamente unos ayuntamientos dotados de los medios económicos y técnicos necesarios pueden llevar adelante

una adecuada política ambiental" (17). Por tanto mientras no exista una legislación adecuada, es necesario estudiar cual puede ser la financiación a dar a los municipios para que puedan hacer frente a los costes de producción del medio ambiente. Quedan, en cualquier caso, a la oportunidad política el reparto de los gastos entre los diversos elementos de la sociedad (18).

### 3. OBJETIVOS AMBIENTALES MUNICIPALES, VERSUS OBJETIVOS ECONOMICOS MUNICIPALES

Los objetivos de las autoridades locales exigen otro nivel de concreción y operatividad que los macroeconómicos y suelen abarcar aspectos muy variados que van desde la creación y conservación de parques y jardines, saneamiento y ordenación urbanística, hasta servicios de limpieza y descongestión del tráfico o servicios

(14) Gumersindo Ruiz y Armando Villamil: "El ámbito local de una política ecológica", op. cit.

(15) Amelia Díaz Alvarez: "La protección del medio ambiente como servicio local". Ponencia presentada en las "Jornadas de estudios sobre Haciendas locales", Madrid, 1980. Hemos de agradecer a la autora que nos facilitara el texto de la ponencia antes de su presentación.

(16) Por ejemplo en Inglaterra la ley de Salud Pública de 1936 y la ley de Aire Limpio se hacen cumplir por la autoridad local. Ver M.H. Atkins y J.F. Lowe: "Pollution Control Cots in Industry". Pergamon Press. Oxford, 1977, pág. 78.

(17) Amelia Díaz Alvarez: "La protección del medio ambiente como servicio local", op.cit.págs. 17 y 18.

(18) Así, por ejemplo, un estudio reciente para una zona geográfica de Inglaterra mostraba que los costes de protección de la polución en el aire era soportados en un 40% por fuentes financieras del gobierno local, el 30% por el gobierno central y el 10% por parte del empresario o familia que emitía los humos. M.H. Atkins y J.F. Lowe: "Pollution Control Cots in Industry", op. cit., pág. 80.

de policía y extinción de incendios, etc. Por otro lado existirán diferencias entre los conjuntos de objetivos de cada ente local dependiendo de sus características físicas, económicas, sociales y poblacionales y de la tendencia política del gobierno local en el poder. Así, la gestión del medio ambiente en un municipio rural diferirá de la de los municipios urbanos e industriales y esa gestión

den resultar políticamente inoperantes, trataremos de dividir el objetivo "mejora del medio ambiente" en objetivos más concretos y específicos (19).

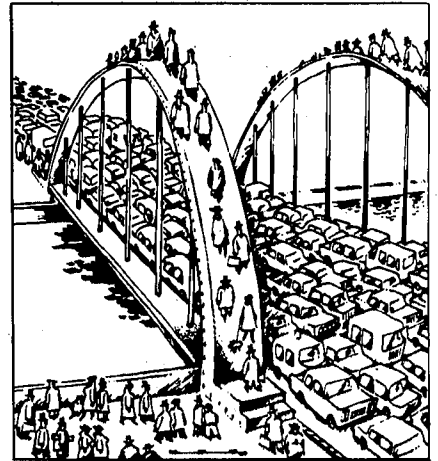
### 3.1.— Las aguas

Como ha dicho Martín Mateo: "El abastecimiento de agua ha sido y es una competencia municipal" (20). Ello ha sido señalado



también puede ser distinta según la proporción o mezcla de representantes de los partidos políticos componentes en un determinado consistorio municipal. En este artículo nos referiremos sólo a aquellos objetivos municipales relacionados directa o indirectamente con la problemática medioambiental. En primer lugar estudiaremos aquellos objetivos que se relacionan directamente con el tema de este trabajo, para pasar después a analizar la relación existente entre objetivos medioambientales y los objetivos municipales de empleo y actividad económica. Ahora bien, como las formulaciones de objetivos exclusivamente generales pue-

además, por el Consejo de Europa (21) en un documento en que daba prioridad a la competencia de los municipios en esta área por encima de cualquier otro sistema de administración hidráulico. Pero aunque sea a nivel de un solo municipio donde se llevan a cabo las captaciones, abastecimientos, tratamiento y vertido de las aguas, sin embargo resulta prácticamente imposible que los problemas de contaminación de las aguas de un río afecten nada más que a un ente local. Por tanto normalmente hará falta que sea una comunidad de municipios quien tenga que resolver el problema más global que la degradación de las aguas. Es decir, aunque las aguas



sean distribuidas por las corporaciones locales individualmente, son necesarias las agrupaciones municipales para resolver ciertos problemas comunes. Así, por ejemplo, se ha creado recientemente la mancomunidad de municipios para luchar contra la contaminación de las aguas del Río

(19) En este sentido, en una conferencia de empleados de ayuntamientos australianos se fijaron como subobjetivos del objetivo municipal general "preservar el medio ambiente" los siguientes: 1) Mantener limpia el agua; 2) Mantener limpio el aire; 3) Librar los alrededores de las ciudades de los residuos y fealdades acumuladas por los hombres; 4) Procurar un fácil acceso a lugares de belleza natural para el recreo y el descanso; 5) Respetar la intimidad; 6) Evitar los ruidos. Para el cumplimiento de estos objetivos la legislación española de diversar competencias a los municipios entre ellas están por ejemplo: a) vigilar las agresiones industriales a la naturaleza y a la población en forma de gases, humos, residuos sólidos y líquidos; b) no permitir que la construcción de industrias u otras actividades molestas o nocivas se hagan a menos de 2 Kms. de la zona urbana. Local Government Association of New South Gales. *Sidney Morning Herald*, 1 de setiembre de 1971. Citado por Colin Clark: "El aumento de la población", *Magisterior Español*, Madrid, 1977, págs. 127 y 128.

(20) Martín Mateo: "Derecho Ambiental". Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1977, págs. 294.

(21) Consejo de Europa: "Responsabilités des pouvoirs locaux dans la lutte contre la pollution des laux". Strasburgo, 1972.

Tordera (22). Ello permitirá una mayor operatividad y autoridad a los 33 municipios que existen en la cuenca para resolver los problemas de saneamiento de los vertidos urbanos (23). Además, la asociación de "varias corporaciones locales afectadas por el mismo problema, permite reagrupar efluentes que podrán ser tratados por un número más reducido de estaciones depuradoras con las ventajas de escala inherente al mayor tamaño de las plantas, lo que tiene sin duda importancia dado lo elevado de los costes de depuración" (24). Aunque en España "la administración local tiene amplias y pormenorizadas competencias en la materia de lucha contra la contaminación de las aguas, que abarca desde el tratamiento de las aguas residuales hasta el abastecimiento" (25), no siempre las autoridades locales tienen capacidad económica, jurídica y de gestión para hacer frente a las complejas exigencias que la administración del agua lleva consigo. Efectivamente, el agua, que hasta hace muy poco era un recurso libre, se ha convertido en un bien económico y sus costes están identificados con la captación, almacenamiento, abastecimiento y suministro de agua, que configuran un determinado tipo de actividad económica. A estos costes hay que añadir el de recolección de aguas residuales y su conducción al sitio de tratamiento, el coste del tratamiento y los gastos de administración de todo el sistema.

Por tanto, las implicaciones económicas de la contaminación de las aguas son realmente importantes; algunos estudios (26) muestran que si cuesta 10 el metro cúbico de agua potable, sería de 15 su ulterior depuración con lo que el precio o tarifa integrada de ambos servicios sería de 25.

Además de la Ley del Régimen Local, el Reglamento de Sanidad municipal promulgado mediante decreto de 9 de febrero de 1925 y que todavía está vigente (27) atribuye las siguientes competencias acuíferas a los municipios: 1) Proveer de agua potable; 2) Evacuar las aguas residuales y negras, clausurando los pozos negros ilegales y los antihigiénicos, eliminar las aguas estancadas, etc. Recientemente el decreto de 15 de marzo de 1979, que da competencias sobre aguas a ICONA, recuerda la doctrina que sobre competencia en materia de aguas tienen los municipios españoles.

### 3.2.- Otros objetivos

La recogida y tratamiento de residuos sólidos es tradicionalmente de competencia municipal en todos los países del mundo y se encuentra estrechamente ligado con el objetivo general de controlar el deterioro del medio ambiente. Ahora bien, cuando



por razones de carácter económico u organizativo los Ayuntamientos no pueden prestar ese servicio individualmente, deben asociarse o mancomunarse entre ellos para organizar la recogida

(22) El río Tordera está en la provincia de Barcelona, tiene 50 Km. de largo y su cuenca abarca 890 Km<sup>2</sup> de ancho, con una población fija de 130.000 h. que pasa durante la época estival a más de medio millón. Sus aguas son utilizadas abundantemente para usos industriales, para la agricultura y para suministrar agua a los 130.000 h. citados. La concentración humana e industrial de la zona ha contaminado el agua de manera alarmante. A partir de San Celoni "el río es un colector que desprende gases sulfhídricos, malolientes e incluso tóxicos. Aguas abajo de San Celoni el río Tordera se convierte en una cloaca a cielo abierto con extracciones masivas de áridos, industrias químicas y de toda índole, contaminando fundamentalmente el río los residuos de manganeso". La Vanguardia 25-XI-80, pág. 41.

(23) De estos 33 municipios, 4 poseen depuradoras y otro está realizando la construcción de una planta. De las 150 industrias de la cuenca 75 utilizan el agua en sus procesos industriales, 25 de las cuales poseen depuradora. A pesar de ello ciertos estudios muestran que si en un plazo de 10 años como máximo no se consigue sanear la cuenca se originarán perjuicios irreparables. Por esta razón parece que la nueva mancomunidad está dispuesta a solucionar el problema.

(24) Martín Mateo, op.cit.pág. 297. Son por tanto necesarios análisis de inversión y estudios de coste-beneficio a la hora de tomar las decisiones que resuelvan los problemas de contaminación de los ríos, en este sentido seis municipios americanos se agruparon y estudiaron el problema como alternativa la construcción de una planta depuradora, ello supuso un ahorro de un millón de dólares respecto a otra alternativa que suponía la instalación de 3 plantas depuradoras.

(25) Manual Alvarez Rico: "La lucha contra la contaminación de las aguas". Revista de estudios de la Vida Local, nº 177, enero-febrero-marzo 1973, págs. 107. Es de lamentar a pesar de la cita, que, en un artículo de doce páginas de una revista dedicada a la vida local, sólo se dediquen tres líneas, que son de las que citamos, al papel desempeñado por los municipios.

(26) Hernández Muñoz: "Aspectos económicos de la depuración de aguas". en DYNA, nº 5, Mayo 1972, págs. 289 y ss.

(27) La ley de Bases de la Sanidad de 1944 no hace otra cosa que recoger las competencias municipales establecidas en el Reglamento de 1925.



da y tratamiento de desechos en un ámbito supramunicipal (28).

El carácter local de este servicio viene dado por la propia naturaleza de los desperdicios sólidos y depende en parte del tipo de industria ubicada en la zona. La mayoría de las empresas generan desperdicios de papel, metal, etc, difíciles de eliminar, por lo que cada vez tiene más importancia el reciclaje de esos desperdicios para recuperar parte de ellos para usos industriales y evitar así los costes de recogida, transporte y almacenamiento (29).

Además de los residuos sólidos industriales tienen gran importancia los residuos sólidos urbanos. Como ya hemos indicado, en casi todos los países europeos la recogida de basuras es un monopolio municipal, —en este sentido la legislación española no es una excepción— que incluye competencias para el transporte, almacenamiento, tratamiento y eliminación (30). Por tanto, y según la legislación vigente, los ayuntamientos tienen la obligación de recoger la basura y todo desperdicio sólido, incluidos los abandonados en la vía pública, lo que plantea toda una problemática financiera y ecológica. Un ejemplo obligado es el de la limpieza de las playas, “inadecuadamente regulado todavía en España, y que se efectúa de hecho muy deficientemente por parte de los Ayuntamientos dando lugar a situaciones de contaminación” (31) con gran peligro para la vecindad, la pesca y la economía del turismo. Así, la ley de Costas de 26 de abril de 1969 contempla a los Ayuntamientos como competentes en materia de contaminación de mares y en todo lo que hace referencia a sus funciones de política, higiene y salubridad del mar.



En España como en la mayoría de los países el objetivo de mantener limpio el aire es algo que corresponde de forma natural y jurídica a los municipios quienes tienen que establecer el control de la polución atmosférica (33), detectar las emisiones en el aire que producen elevadas concentraciones nocivas para el medio ambiente (34), tener unos servicios técnicos que permitan comprobar las emisiones contaminantes de vehículos (35) y por último competencia en materia de contaminación del aire por los hogares (36).

Otro objetivo de la autoridad municipal es evitar ruidos molestos para el vecindario. Las fuentes más importantes de producción de ruidos son: a) las empresas y b) los vehículos a motor que transitan por calles y carreteras. Por lo que hace referencia a las empresas, las autoridades locales tienen a su disposición diversos instrumentos para evitar en mayor o menor medida el ruido, ahora bien, normalmente los problemas de ruido y su control se encuentran en la parte más baja de la escala de objetivos municipales, de manera que los ayuntamientos no están dispuestos a utilizar muchos recursos económicos para evitar los

(28) Ley Española de Derechos y Residuos Sólidos Urbanos de 19-XI-75.

(29) Actualmente los costes de recogida y transporte de los residuos urbanos son de 1650 pts/Tn y su eliminación en los basureros es de 1.400 pts/Tm. Se puede ver Armand Gutiérrez: “La invasión de les llaunes”, *Muntanya*, nº 708, Abril de 1980, págs. 20 y 21. En España se producen anualmente un total de 200 millones de toneladas de residuos sólidos de los cuales sólo 8 millones son urbanos. Son precisamente estos últimos los que producen más problemas sobre todo en las áreas de Madrid y Barcelona.

(30) Artículo 101 de la Ley de Régimen Local.

(31) Martín Mateo, op. cit., págs. 724.

(32) Aunque en el preámbulo de la Ley sobre protección del ambiente atmosférico, no se hace ninguna referencia a las corporaciones locales, en “el artículo 1º se establece aunque sin carácter innovativo que dentro de sus respectivas competencias las corporaciones locales adoptarán cuantas medidas sean necesarias para mantener la calidad y la pureza del aire y en especial la conservación y creación de masas forestales y espacios verdes”. En el reglamento de 6 de febrero de 1975 se distribuyen las competencias sobre la contaminación del aire entre Ministerios y Ayuntamientos. Ver Antonio Conceller Fernández: “La Ley de protección del medio ambiente atmosférico”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 178, 1973, pág. 249.

(33) Reglamento de actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas./Decreto 30/XI/1961, y también la ley de 22 de octubre de 1972 pero sobre todo el artículo 25 del Reglamento de 1975.

(34) Artículo 76 del Reglamento de 1975.

(35) Artículo 7º del Decreto de 9 de agosto de 1974.

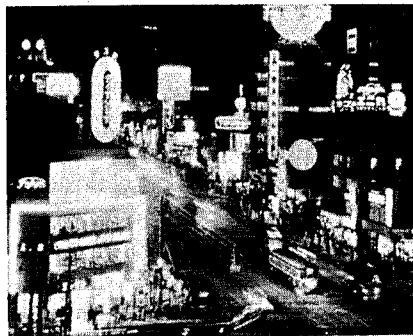
(36) Exposición de Motivos del Reglamento de 1975.

ruidos (37). Un objetivo municipal que también hace referencia al bienestar de la colectividad es evitar los malos olores. Piénsese por ejemplo en áreas industriales donde existan fábricas de ciertos productos químicos o pasta de papel. La autoridad local tiene a veces poco que hacer en esta campo por las circunstancias económicas indicadas más arriba, sólo la cooperación y buena educación de la industria unido a los adelantos tecnológicos y a la acción municipal, permitirán disminuir el problema.

### 3.3.— Actividad económica, empleo y medio ambiente.

Hemos descrito hasta ahora algunos objetivos municipales relacionados directamente con el control del deterioro del medio ambiente; pero hay otros objetivos relacionados de forma indirecta con este objetivo general como es el de la necesidad de mantener un determinado nivel de empleo. Intentar conciliar los objetivos ecológicos y de medio ambiente con el de mantener un elevado nivel de empleo en el municipio no resulta fácil, ya que son dos objetivos que en muchos casos resultan conflictivos y contradictorios; Así, por ejemplo, si el municipio se empeña en exigir fuertes controles en la industria para evitar cierto tipo de contaminación, hará menos competitiva a una determinada empresa al incrementar sensiblemente sus costes. Ante situaciones de este tipo, "muchas unidades económicas de producción cerrarán con el riesgo evidente de que se origine paro. En este sentido, cabe afirmar que las relaciones entre los objetivos mejora del medio ambiente y pleno empleo, entrarán en una cierta conflictivi-

dad" (38). Por esta razón "las autoridades locales no se atreven a poner excesivas trabas a la industria local, creadora de puestos de trabajo, y no es extraño que las normas de protección ecológica se relajen ante estos imperativos. Este tipo de presiones y dilemas hacen que, en general, las autoridades locales antepongan objetivos de crecimiento del producto (no desanimando la inversión con regulaciones ecológicas rigurosas) y empleo, a los ecológicos, lo que justifica la existencia de unas regulaciones legales que se sitúen por encima de las competencias locales" (39).



Es lógico, por tanto, que cuando exista un conflicto entre dos objetivos de política municipal, como son el control de la contaminación y el empleo, no resulte fácil mantener una política estable. No cabe duda de que determinados municipios preferirán el establecimiento de una gran industria aunque ello traiga consigo el deterioro del medio y en cambio otros preferirán que no se instale, en función de presiones e intereses diversos en los que influirá la situación coyuntural del municipio (40).

Estudios ingleses muestran (41) que en muchas áreas donde el desempleo es alto, el número de puestos de trabajo a proporcionar tiene precedencia sobre el control de la contaminación. Es fácil suponer que habrá en los municipios una mayor preocupación y

control del deterioro del medio en épocas de mayor actividad económica; en cambio, en tiempos de recesión económica existirá una cierta relajación en la conservación del medio ambiente.

Esto puede llevar a pensar que una visión de tendencia centralista de los problemas ambientales, sea más adecuada, ya que en teoría parece que la ordenación del medio ambiente por parte del Gobierno Central podría encontrar soluciones más estables. En efecto, aun considerando que una coyuntura económica desfavorable tiene efecto negativo en una política general de medio ambiente, centralmente establecida, es cierto que en cualquier caso las decisiones que se arbitren tenderán a mantener unas líneas más estables que los objetivos locales, más expuestos a precisiones circunstanciales. La fuerza de la legislación sería diferente en uno u otro caso.

Pero de aquí, de estas consideraciones con base económica, no se desprende, claro está, la mayor bondad de una política centralmente establecida y no hay una respuesta definida a cual es el nivel más adecuado de centralización-descentralización, ya que, como vemos, existen argumentos que favorecen políticas centrales más estables y otros que defienden la mayor operatividad y conocimiento de los entes locales.

(37) Ver M.H. Atkins y J.F. Lowe, op. cit.

(38) Gumersindo Ruiz y Armando Villamil: "Criterios socioeconómicos y de elección pública en el análisis del medio ambiente", op. cit.

(39) Gumersindo Ruiz y Armando Villamil: "El ámbito local de una política ecológica", op. cit.

(40) Banco Urquijo: "Desarrollo Económico y Medio ambiente". Moneda y Crédito, 1974, pág. 171.

(41) M.H. Atkins y J.F. Lowe, op. cit.



En política macroeconómica el objetivo crecimiento económico o crecimiento del producto, según se le quiera denominar, suele relacionarse directamente con el objetivo de obtención del pleno empleo. Por eso cuando se plantea a nivel municipal la consecución de un mayor empleo de la población activa hay que pensar también que se producirá una mayor actividad económica que favorecerá el bienestar de la colectividad. Esa mayor producción dentro del municipio no tiene por qué ir necesariamente acompañada de un incremento de renta en ese municipio a no ser que los ingresos obtenidos en la venta de los productos fabricados o servicios prestados se queden en él, como es el caso de una industria que absorba mano de obra local de forma sensible. Si fuese así, el aumento y la creación de riqueza dentro del municipio beneficiaría a los habitantes del municipio de forma directa o indirecta al aumentar también los ingresos municipales, lo que permitirá: 1º) Unas mayores posibilidades de elección económica para la colecti-

vidad. 2º) Gastos municipales crecientes para la mejora del medio ambiente. 3º) Mejores prestaciones de los servicios municipales. 4º) Una mayor libertad de elección en bienes de recreo y ocio. 5º) Una disminución del número de parados y como consecuencia una mayor distensión social.

Pero también el crecimiento económico puede acarrear deterioros ambientales en el municipio. Un ejemplo reciente de ello queda de manifiesto en la actuación de política ambiental efectuada por la autoridad local de Artesa de Segre (Lérida) al negar el permiso de instalación de una empresa química en el municipio (42). Dicha actuación deja entrever que puede haber algunas actividades industriales descontroladas o la explotación desordenada de ciertos recursos naturales, que a juicio de la autoridad local pueden provocar deterioros irreparables en el medio ambiente, a pesar de las ventajas de índole económica que ofrecen. Las autoridades locales deben sopesar cuidadosamente ventajas e inconvenientes, pues en

nombre de las ventajas de la actividad productiva puede irresponsablemente causarse deterioros irreparables en el medio, o incurrir en una actividad que exija un elevado coste público para la regulación y control de su impacto en el medio ambiente.

Desde nuestro punto de vista, el problema consiste en que estas cuestiones se tratan en un orden inadecuado, dando por sentado la validez social de la actividad productiva y después considerando los efectos de su impacto ambiental. Este enfoque supone considerar como exógena la variable ambiental, como un dato; la endogenización de la misma en el problema o modelo, implicaría que algunos valores sociales explican y son explicados por la variable ambiental, con lo que esta variable puede tomar un valor tan significativo como el valor de la producción en la función de bienestar de una comunidad (43).

(42) En octubre de 1980 y después de todas las aprobaciones de la Generalitat de Catalunya, el consistorio de Artesa de Segre se opuso a la instalación de una industria química (IQASA) en sus territorios por riesgos de contaminación. Dicha industria emanaba amoníaco y óxido de azufre que junto con las espesas nieblas que padece el mencionado municipio, agravaría de forma alarmante la contaminación. Además, el Canal de Urgell pasa a menos de 15 metros de donde se pensaba instalar dicha factoría lo que podría causar contaminación a 30 pueblos. Existían otros problemas que no quedaban compensados con los pocos puestos de trabajo que ofrecía la implantación de dicha industria a poca distancia del pueblo. Vid. *La Vanguardia*, 31-10-80.

(43) No hemos considerado el caso, que no queremos dejar de señalar, de que la actividad productiva tenga efectos ambientales perjudiciales en un municipio, que no reciba los frutos de esa actividad y deba soportar costes ambientales de la misma. Es el caso por ejemplo, de un municipio de tránsito como Algeciras, que se ve obligado a proveer servicios para un elevado número de transeúntes que apenas repertuce en la economía local. Es especialmente interesante la consideración de los municipios turísticos, las ventajas que perciben de esta actividad y los costes de la misma.