

# La gestión municipal del medio ambiente

**E**S sabido que durante milenios la incidencia del hombre sobre su entorno fue insignificante. Pero las grandes transformaciones sufridas por la humanidad desde la "revolución industrial" han generado un auténtico fenómeno de colisión con el medio natural. En esta breve etapa, tanto el aumento de la población como el acelerado desarrollo tecnológico han supuesto una alteración importante del sistema ecosfera, que ha visto modificados algunos de sus ciclos esenciales.

En la actualidad el mayor impacto que se ejerce sobre los ecosistemas naturales lo producen las grandes urbes, las cuales, a su vez, también

JORGE TINAS GALVEZ  
*Director de Servicios de Medio Ambiente  
Ayuntamiento de Madrid*

*En una época en la que cerca del 60 % de la población mundial vive en grandes urbes y con unas estimaciones de futuro que prevén que para el año 2000 será casi del 80 %, la importancia de la evolución de los ecosistemas urbanos es innegable.*

funcionan como un "espacio viviente" en el que se establecen unas interacciones entre el hombre y el ambiente. Es decir, la ciudad se asemeja a un ecosistema.

El hecho de que las actividades del hombre representen un factor de modificación de los ecosistemas naturales, y la particularidad de que esta incidencia vaya en aumento, ha determinado un fenómeno por el cual al final del proceso generado se está originando una sobrecarga acumulada de sustancias extrañas. Esto se produce como consecuencia de que a diferencia de lo que ocurre en la "ecosfera", el "ecosistema ciudad" funciona como



un sistema abierto, en el que la materia y la energía escapan de forma continua. Esa pérdida de energía y de materia obliga a su sustitución periódica, o por el contrario la ausencia de eliminación de productos colaterales y finales dará origen a una saturación degradante, a semejanza de lo que ocurre en un lago continental sin salida.

En una época en la que cerca del 60 % de la población mundial vive en grandes urbes, y con unas estimaciones de cara al futuro que prevén que para el año 2000 será casi el 80 % de la población la que resida en ciudades, la importancia de la evolución de los ecosistemas urbanos es innegable. Y por consiguiente, cualquier reflexión que se haga acerca de la actitud que ha de adoptar el hombre frente al medio que le rodea, pasa necesariamente por la contemplación de las relaciones hombre-ambiente en el medio urbano.

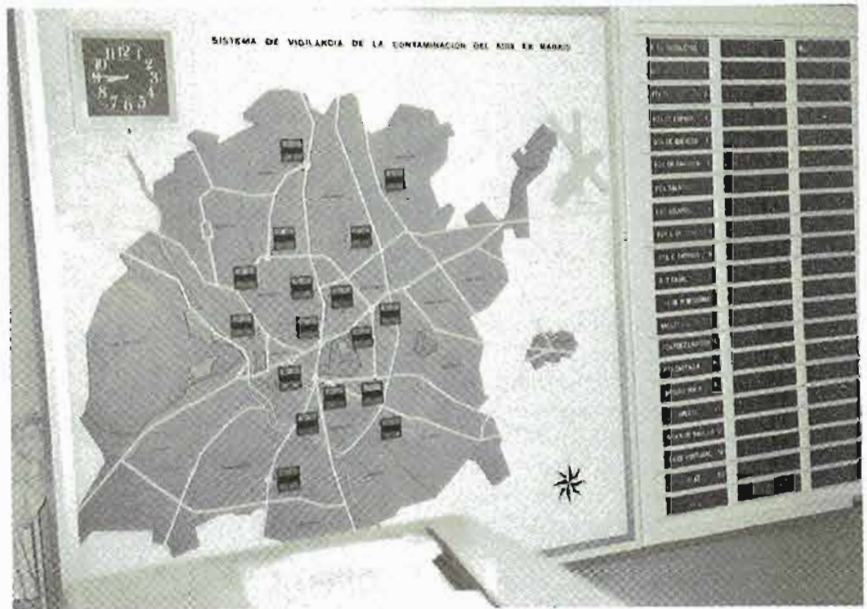
Es innegable que el hombre moderno, al menos en los países desarrollados, ha alcanzado unas condiciones de salud y bienestar que la humanidad no había conocido antes. A este conjunto de condiciones es al que hoy se denomina "calidad de vida". No obstante, han surgido en los últimos años, y muy especial en los núcleos urbanos e industriales, de los países desarrollados, voces discrepantes contra el concepto tradicional de desarrollo.

El hecho de que los valores económicos predominaran sobre cualquier otro, ha culminado en un deterioro de esa "calidad de vida", a la que antes se aludía, y ello ha generado lo que podríamos llamar una "sensibilidad ambiental" creciente entre los ciudadanos.

Ante esta situación la gestión del medio ambiente ha pasado a tener una dimensión importante, no solamente para la Administración del Estado, sino también para las Administraciones Locales y muy en especial para los Ayuntamientos.

La gestión ambiental en los municipios conlleva una serie de dificultades, en principio derivadas de la propia indefinición de lo que ha de entenderse por medio ambiente y consecuencia de la amplia interrelación de estos aspectos con otros muy diversos de la ciudad. A esto hay que añadir que los problemas ambientales son muy diferentes en función de las características y dimensión del municipio e incluso de la propia estructura administrativa existente.

Partiendo del principio que consi-



dera el medio ambiente como un bien colectivo, cualquier decisión o actuación que pueda acarrear consecuencias ambientales negativas deberá someterse a unos criterios preventivos, que impidan los errores que en el pasado han dado origen a las graves situaciones que en la actualidad existen en algunos núcleos urbanos.

Los problemas de contaminación del aire o de las aguas, la acumulación de residuos o los elevados niveles de ruido, no son sino las consecuencias de un inadecuado crecimiento de la ciudad y de la carencia de planificación.

Cualquiera de los problemas citados está íntimamente relacionado con la estructura urbana y con las actividades que en ella se desarrollan; quiere ello decir que la vinculación entre medio ambiente y urbanismo ha de ser muy estrecha. Por consiguiente, la política ambiental preventiva estará íntimamente vinculada a los Planes de Urbanismo y a su vez cualquier actuación dirigida a planificar, a "hacer ciudad", deberá tener presente las limitaciones que la protección ambiental pueda imponer.

Las posibilidades de actuación de los ayuntamientos en este terreno se han visto incrementadas con la inserción de aspectos ambientales en la ordenación del territorio, a través de la vigente "Ley del Suelo". Aunque en realidad es que la fuerte degradación existente habría podido contenerse si los municipios hubieran hecho uso de todas las posibilidades que la Ley del Suelo de 1956 ya ofrecía.

Es cierto que el desarrollo de las pre-

*El hecho de que los valores de orden económico, hayan predominado en el desarrollo de los núcleos urbanos e industriales, ha contribuido a un deterioro de la "calidad de vida" y ha generado una "sensibilidad ambiental" creciente entre los ciudadanos.*

visiones que establece la citada Ley necesita a veces de unos medios financieros y humanos que en ocasiones no existen en los municipios. Sin embargo, la solución de ese problema puede alcanzarse si la gestión municipal se coordina con la de los entes regionales y autonómicos correspondientes.

Es, en cualquier caso, la Ley del Suelo el mejor instrumento del que disponen los ayuntamientos para acometer la mejora del hábitat urbano, mediante la adecuada coordinación entre el planeamiento físico y el económico. Una eficaz gestión amparada en sus posibilidades permitirá no sólo proteger los espacios forestales, los jardines o los parques existentes, sino también ampliar las dotaciones de zonas verdes o espacios abiertos, y con ello atender los requerimientos crecientes de los ciudadanos.

Asimismo, en el terreno de la política preventiva y también en el de la correctora disponen los ayuntamientos de otro instrumento legal con

TABLA I

PERCEPCION DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES POR LOS CIUDADANOS

	Ciudad media %	Madrid %	Barcelona %
Escasez de agua .....	17,3	8,4	13,8
Alcantarillado .....	25,0	19,1	14,6
Eliminación residuos .....	5,5	8,4	6,8
Contaminación industrial .....	15,3	13,2	25,0
Contaminación atmosférica .....	24,4	53,0	75,4
Ruidos .....	39,2	39,1	40,3
Contaminación calefacción .....	5,5	25,8	5,7
Basuras .....	21,5	27,2	15,3

FUENTE: La calidad de vida en España (CEOTMA) 1982.



carácter ejecutivo, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. La utilización de este Reglamento con rigor y la capacidad municipal de conceder o revocar licencias es sin lugar a duda un arma, de la que no siempre se hace el uso que se podría, en pos de una mejora de las condiciones ambientales.

Es muy importante que la Administración Local avance en el terreno de la prospección de su territorio y en la delimitación de las distintas unidades ambientales que en él puedan darse. Una vez valoradas las unidades ambientales y su fragilidad, una correcta gestión ambiental será aquella que minimice los impactos sobre el medio natural y regule el equilibrio entre el medio físico y las posibles implantaciones (urbanísticas, industriales, agrícolas, etc.) que pudieran darse.

En lo que se refiere a la prestación de servicios relacionados con el medio ambiente, la delimitación de las competencias de gestión está perfectamente establecida en la "Ley Regu-

ladora de las Bases del Régimen Local", en sus artículos 25 y 26.

Los aspectos ambientales que contempla la citada Ley son:

- Suministro de agua potable.
- Conducción y depuración de aguas residuales.
- Limpieza viaria.
- Eliminación de residuos sólidos.

Aunque sea brevemente, es necesario hacer un repaso de las características esenciales de tales servicios.

El abastecimiento de agua se lleva a cabo en dos niveles diferentes de gestión. Por una parte el que se denomina nivel de "alta", es decir, la traída del agua desde la captación, alumbramiento, embalse, etc., hasta el término municipal. Esta es una competencia que tradicionalmente ha sido del Estado, a través de las Comisarias de Aguas, y que hoy se mantiene en este mismo ámbito o en algunos casos en el de las Comunidades Autónomas. Queda restringida la competencia municipal al suministro domiciliario que

se llevará a cabo, bien directamente o a través de un concesionario.

Otro aspecto también relativo al agua, pero que presenta una faceta muy diferente, es el que se refiere a las aguas residuales. Está claramente definido que la titularidad dominial de las aguas residuales corresponde a los municipios, así como las competencias para el desarrollo de los servicios de alcantarillado y depuración, pero en la práctica, y fundamentalmente por falta de recursos económicos, éste es un servicio con grandes deficiencias en casi la totalidad de los municipios.

En lo que se refiere a la limpieza y recogida de basuras, es sabido que el servicio es caro y quizá el que más afecta al presupuesto municipal. No obstante, dado el importante volumen de producción de residuos que genera nuestra sociedad, sus efectos no sólo atentan contra el medio ambiente, sino incluso contra la higiene pública. Por ello es inadmisibles que aún existan en nuestro país municipios en los que no se preste adecuadamente el servicio de recogida. Y lamentablemente los datos indican que esto ocurre en casi el 50 % de los municipios de menos de 500 habitantes y en más del 5 % de los comprendidos entre 500 y 2.000.

También recoge la Ley de Régimen Local las competencias de protección del medio ambiente atmosférico, pero, en este caso, limitadas a las ciudades de más de 50.000 habitantes.

Si en los otros aspectos citados las competencias estaban claramente definidas, y con ellas las posibilidades de gestión, no ocurre lo mismo en lo que se refiere a la degradación del ambiente atmosférico por las diversas formas de contaminación posibles: física, química, energética o radiante. Y no son completamente claras las competencias municipales en este terreno, porque el propio Decreto 833/1975 recorta el poder municipal frente a algunas actividades potencialmente contaminadoras. No obstante, si se aborda esta faceta de la gestión ambiental desde la vertiente de la inmisión, las competencias quedan mucho más delimitadas; hasta el punto que los Decretos que desarrollan la Ley 38/1972, en lo que se refiere a los aspectos higiénico-sanitarios derivados de la citada inmisión, y en el caso de que el municipio sea declarado Zona de Atmósfera Contaminada, amplían considerablemente las competencias. De tal manera, que si el Ayuntamiento



*En la prestación de servicios relacionados con el Medio Ambiente, la delimitación de las competencias de gestión municipal está perfectamente establecida en la "Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local".*

cumple con las prescripciones que establece la Ley para estos casos, a saber:

- Creación de una Red de Control.
- Ejercicio de la vigilancia y medición de niveles de emisión de fuentes fijas.
- Establecimiento de un servicio de lucha contra la contaminación atmosférica.
- Establecimiento de servicios de medición de fuentes móviles (automóviles y vehículos a motor).

Las competencias pasan a ser, casi en exclusiva, del propio Ayuntamiento.

#### Las formas de gestión

El hecho de que los municipios tengan que gestionar estos y otros servicios, tan variados, permite la posibilidad de adoptar formas de gestión muy distintas. Tradicionalmente las formas de gestión han sido:

- a) *Gestión directa:* En este caso la Entidad Local ejerce la prestación del servicio sin intermediarios, mediante su propio personal y Presupuesto Ordinario de Gastos, o haciendo uso de una empresa pública (Sociedad Privada Municipal).
- b) *Gestión indirecta:* Es el caso en que las competencias se ejecutan de forma indirecta mediante fórmulas diferentes, que pueden ser: Concesión, arrendamiento, concierto o contrato de suministro de servicios. El servicio con-

cedido sigue ostentando la calificación de servicio público, por lo que el Ayuntamiento debe controlarlo para que se ejecute en las condiciones reglamentadas.

- c) *Gestión mixta:* Las empresas mixtas se crean mediante la aportación de capital público y privado, en proporciones variables, que determinarán si la empresa es municipalizada o no. Estas empresas se constituyen de conformidad con las técnicas de la sociedad mercantil y también se rigen con esos mismos criterios.

Al tratarse aquí de una forma global de la gestión ambiental no es posible hacer un análisis exhaustivo de las diversas opciones mediante las cuales puede abordarse tal gestión. Tampoco sería recomendable caer en la tentación de apostar por una u otra forma de gestión, ya que, como se ha expresado en reiteradas ocasiones, no existe un procedimiento único que pueda aconsejarse como óptimo. Cualquier modelo puede ser válido si la gestión se lleva de la forma adecuada y las decisiones se toman partiendo de la mejor información posible.

Sin embargo, sí es muy importante insistir en la necesidad de que los presupuestos municipales estén suficientemente dotados para atender en la forma debida estos aspectos, que hoy son imprescindibles. Para ello el municipio se ve obligado a establecer una política de tasas y tarifas acordes con las necesidades reales. Hay que hacer

llegar al ciudadano la importancia de estos servicios, así como hacerle tomar conciencia de que su coste ha de ser asumido por todos. El abandono tradicional al que han sido sometidos estos aspectos, y en consecuencia la ausencia de sensibilización ciudadana, hacen a veces delicada, cuando no impopular, la implantación de las tasas necesarias para atender tales necesidades. No obstante, dentro de la mesura que debe caracterizar cualquier gestión, y buscando el mayor consenso posible, debe acordarse el problema mediante la consecución del necesario equilibrio económico.

En líneas generales, en las grandes urbes españolas los criterios expresados están asumidos y en mayor o menor medida la financiación está resuelta por cualquiera de los posibles métodos de los que disponen las Corporaciones Locales. Muy diferente es la situación en las ciudades de tamaño medio y pequeño. En estos casos la coordinación supramunicipal es una necesidad insoslayable y siempre será conveniente la creación de mancomunidades y consorcios que unifiquen la gestión y abaraten los servicios.

Las especiales características de la gestión ambiental, por cuanto supone de cambio de hábitos y actitudes del ciudadano, confiere una gran relevancia a la "participación ciudadana" que contempla la propia Ley de Régimen Local.

Un argumento poderoso en pro de la participación reside en la comprobada eficacia que tiene el hecho de que la comunidad afectada por una decisión



conozca los argumentos que han llevado a ella, y por consiguiente la apoye.

Existe, por último, un aspecto importante que no puede olvidarse al hablar de gestión municipal del medio ambiente y que radica en la capacidad que poseen los municipios para establecer sus propias normativas.

Es, pues, conveniente que los Ayuntamientos con acentuados problemas ambientales apoyen su gestión con la promulgación de una o varias Ordenanzas, capaces de regular en detalle los aspectos ambientales más incidentes en el ámbito del municipio. Este criterio es el que ha llevado al Ayuntamiento de Madrid a establecer una única Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

La Ordenanza presenta una visión globalizadora de todos los aspectos ambientales que afectan a la ciudad. Recoge las anteriores Ordenanzas relativas a este sector, las revisa y actualiza en aquellas facetas en las que habían quedado superadas. Se extiende, por último a la regulación de las nuevas actividades que pueden incidir en la calidad del medio, y actúa como un documento complementario del Plan General de Ordenación Urbana aprobado en Madrid recientemente.

Esta nueva Ordenanza se estructura en cinco partes, precedidas de un Título Preliminar en el que se perfila el ámbito normativo y en el que se incluyen las referencias más generales de la misma.

El libro I está dedicado a la "Protección de la Atmósfera frente a la conta-

minación por formas de la materia".

En esta parte son objeto de especial atención los distintos focos potencialmente emisores de agentes contaminantes, tanto fijos como móviles, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico.

Para la determinación de actividades potencialmente contaminadoras se sigue lo dispuesto en el artículo 41 y siguientes del Reglamento que desarrolla la citada Ley, conforme al Decreto 833/1975 y sus Anexos.

Es de destacar, a efectos de la contaminación de origen industrial, que previamente a la instalación de industrias, y para el otorgamiento de la preceptiva licencia, será obligatorio pre-



sentar la documentación que muestre los sistemas de depuración para los contaminantes que puedan ser emitidos a la atmósfera. Y tanto las nuevas instalaciones como las actualmente en funcionamiento deberán poseer registros para la toma de muestras en los tubos y conductos de humos. En todo caso los límites de emisión serán los especificados en el Anexo del Decreto 833/1975 de 6 de febrero.

Para la regulación de las emisiones procedentes de vehículos de motor se sigue el Decreto 3025/1974, estableciéndose unos límites para los vehículos Diesel, así como la obligatoriedad de control anual para estos últimos.

Se establece asimismo un programa de control para los vehículos de empresas que posean un parque de 20 o más vehículos Diesel.

En el caso de situaciones especiales de inmisión y de acuerdo con los datos proporcionados por la Red de Control y las previsiones meteorológicas puede declararse la situación de "alerta atmosférica". En este caso se adoptan una serie de medidas tendentes a paliar la situación y a evitar que se alcancen los valores de referencia establecidos en el Decreto 1613/1985 para la declaración de "emergencia".

El Libro II está dedicado a la "Protección de la Atmósfera frente a la contaminación por formas de la energía", entendiéndose por tales tanto los ruidos y vibraciones como las radiaciones ionizantes.

En lo que se refiere al ambiente exterior se establecen los niveles máximos para las zonas señaladas en el Plan General de Ordenanza Urbana. También se delimitan los niveles en el ambiente interior para cada ámbito de actividad.

El aislamiento acústico de los establecimientos industriales, comerciales y de servicio, deberá evitar la transmisión al exterior del exceso de nivel sonoro que en su interior se origine. En los locales en que se superen los 70 dB (A) de nivel de emisión, el aislamiento de los cerramientos que los separen o colinden con viviendas no podrá ser inferior a 50 dB(A).

Con respecto a las radiaciones ionizantes se establecen unos procedimientos de control de actividades y transporte en colaboración con los Organismos competentes.

El Libro III se centra en la "Protección de los Espacios Públicos en rela-



ción con su limpieza y retirada de residuos”.

A efectos de delimitación del tipo de residuos esta normativa atiende a los principios de la Ley 42/1975 de 19 de noviembre.

La recogida de residuos sólidos urbanos o los asimilables a los mismos será realizada por el Servicio Municipal competente con la frecuencia y horario oportunos.

En cuanto a los residuos industriales los productores o poseedores de los mismos estarán obligados a adoptar las medidas necesarias para asegurar que el transporte, tratamiento, eliminación o aprovechamiento de tales residuos se realice sin riesgo para las personas o el medio ambiente.

Se establecen medidas respecto a diversas actividades habituales en la ciudad, que puedan perjudicar la limpieza de la misma.

Asimismo se establecen una serie de normas relativas a la presentación de residuos tales como: tierras, escombros, hospitalarios, tóxicos y peligrosos, animales muertos, etc.

El Libro IV se centra en la “Protección de las Zonas Verdes”.

En él se concretan todas las normas

*La fuerte degradación ambiental existente se hubiera contenido si los Municipios hubieran hecho uso de todas las posibilidades que ofrecía la “Ley del Suelo” de 1956, si bien los medios humanos y financieros necesarios no siempre han existido.*

para la conservación de tales zonas en las condiciones debidas para su uso.

También se establecen normas generales para la protección de elementos vegetales, los animales y el entorno.

Se introduce como novedad la obligatoriedad de los propietarios de zonas verdes privadas de mantenerlas en un estado de conservación aceptable y en todo caso incapaz de originar plagas o enfermedades que pueden transmitirse a la población vegetal del resto de la ciudad.

Por último, es muy importante des-

tacar los aspectos contemplados en el Libro V: “Protección de los recursos hidráulicos frente a la contaminación por vertidos no domésticos.”

El objeto fundamental de esta parte de la Ordenanza, completamente nueva dentro de la normativa municipal, se centra en la protección de todas las instalaciones (red de alcantarillado y estaciones depuradoras) dedicadas a la conducción y tratamiento de las aguas residuales de la ciudad.

Al disponerse en Madrid de un sistema unitario para aguas residuales, tanto urbanas como industriales, se hacía imprescindible la regulación de los vertidos, así como el establecimiento de ciertas limitaciones a los mismos. En este sentido la Ordenanza clasifica los vertidos en:

- a) Prohibidos, todos aquellos que por sus especiales características y peligrosidad no pueden verterse directa o indirectamente a la red bajo ningún concepto.
- b) Tolerados, aquellos que podrán verterse, siempre que sus concentraciones instantáneas no superen los valores delimitados en el propio texto de la Ordenanza.

Asimismo el Libro V delimita las condiciones en las que deberán llevarse a cabo las instalaciones de pretratamiento y las obligaciones de los industriales en cuanto a la “solicitud de vertidos”, el muestreo y los análisis de los mismos, existiendo además en él una Disposición Transitoria por la cual los vertidos tolerados deberán obtener la correspondiente autorización municipal en el plazo de tres años.

En todos los casos los servicios municipales competentes efectuarán las correspondientes inspecciones y vigilarán el estricto cumplimiento de la Ordenanza, existiendo también en cada caso los Capítulos de Infracciones y las Sanciones correspondientes.

El breve repaso realizado y los criterios de gestión expresados ponen de manifiesto cómo desde el ámbito de los ayuntamientos puede contribuirse a la lucha por la mejora ambiental.

El mejor funcionamiento del microcosmos que supone el ecosistema urbano puede suponer no sólo una mejora para las condiciones de vida del hombre que en él habita, sino un inicio de las condiciones favorables para que esa mejora se proyecte hacia el ámbito de toda la ecosfera. ■