

Convergencia entre la gestión medioambiental pública y privada en el ámbito de las autarquías locales.

Verónica Paula Lima Ribeiro (Escola Superior de Gestão, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave).

E-mail: veronica@ipca.pt

Cristina Aibar Guzmán (Universidad de Santiago de Compostela).

E-mail: efcris@usc.es

RESUMEN

En las últimas décadas la problemática relacionada con la protección del entorno natural ha adquirido una relevancia cada vez mayor. En este sentido, los Sistemas de Gestión Medioambiental (SGM) constituyen una herramienta que ayuda a las organizaciones a mejorar su actuación medioambiental. Si bien su utilización ha estado asociada tradicionalmente al sector privado (principalmente al sector industrial), a nivel internacional, las administraciones públicas, y, en particular, las entidades locales, han comenzado a utilizar los SGMA de forma similar a las empresas privadas, lo que constituye un ejemplo de aplicación de los principios de gestión privada en el ámbito de la gestión pública. El objetivo de este trabajo ha sido doble: por un lado, analizar la tendencia hacia la convergencia en la gestión medioambiental entre el sector privado y el público en lo que a dichos sistemas se refiere y, por otro, el estudio de la gestión medioambiental desde una perspectiva local. Así, se ha observado que, al igual que en las empresas privadas, la integración de los SGMA en los procesos de gestión de las autarquías locales representa un instrumento de apoyo para lograr la eco-eficiencia.

PALABRAS CLAVE: Autarquías locales; Sistema de Gestión Medioambiental; EMAS; ISO14001

ABSTRACT

For a number of decades environmental concerns have been regarded more and more important in society in general. In this sense, Environmental Management Systems (EMS) are tools which assist organizations to improve their environmental performance. Although EMS are generally related to the private sector (mainly industrial companies), these systems are also widely used by public organizations, applying the principles of private management in public management. This paper has to main objectives: firstly, we analyze the tendency to the convergence on

environmental management between private and public entities, especially in regard to the use of these systems. Our second aim is to focus on environmental management from a local perspective. Thus, similarly to private companies, local entities integrate SGMA into their management processes in order to achieve eco-efficiency

KEY WORDS: Public sector; Local Government; Environmental Management System (EMS); EMAS; ISO 14001.

1. INTRODUCCIÓN.

Para el logro del desarrollo sostenible es imprescindible contar con la colaboración de todos los agentes económicos implicados, entre los cuales se destaca el papel fundamental que debe desempeñar el Estado en la defensa de los intereses de las generaciones presentes y futuras. En este sentido, de forma similar a las empresas privadas, las entidades públicas deben incorporar la consideración de las variables medioambientales en su ámbito de decisión, en un doble nivel: por un lado, analizando las repercusiones e impactos que las actividades que realizan tienen sobre el entorno y, por otro, favoreciendo e impulsando la adopción por parte del resto de organizaciones de actuaciones compatibles con la protección y conservación del medio ambiente (Aibar Guzmán, 2002).

En relación al primer punto, al igual que el concepto de Responsabilidad Social lleva a que las empresas tengan que asumir ante la sociedad las obligaciones que se deriven de su actuación, *“la responsabilidad social de las empresas es, esencialmente, un concepto según el cual las empresas deciden, en una base voluntaria, contribuir para una sociedad más justa y para un ambiente más limpio”* (CCE, 2001:7). En el caso de las entidades públicas la asunción de una responsabilidad medioambiental debe suponer la reorganización de la gestión pública de forma que en sus procesos de decisión no se consideren exclusivamente las variables presupuestarias y económico-financieras, sino también las variables medioambientales

En este sentido, los Sistemas de Gestión Medioambiental (SGM) constituyen una herramienta que tiene por finalidad ayudar a las organizaciones a mejorar su actuación medioambiental. Si bien esta herramienta está asociada generalmente al sector privado (principalmente al sector industrial) en los últimos años se ha comenzado a utilizar en el sector público, en particular en las entidades locales, de un modo similar a las organizaciones del sector privado, lo que representa un ejemplo más de aplicación de los principios de la gestión privada en la gestión pública en el marco del modelo de Nueva Gestión Pública (New Public Management).

Aunque el sector público tiene características propias y diferenciadas con respecto al sector privado, compartimos la opinión de Castillo Clavero (1997) al señalar que ambos sectores no establecen dos discursos paralelos y aislados, sino que se trata de dos actuaciones superpuestas en sus aspectos esenciales. El objetivo de este trabajo ha sido doble: por un lado, analizar la tendencia convergente entre la gestión medioambiental en el sector privado y público y, por otro lado, centrarnos en la perspectiva local de la gestión medioambiental. Con este fin, hemos estructurado nuestro trabajo en cinco partes. Así, hemos empezado por analizar la tendencia hacia una convergencia de la gestión medioambiental privada y pública para, a continuación, analizar las características e implicaciones de una perspectiva local de la gestión ambiental. Con

esta base, en el epígrafe siguiente destacamos las limitaciones de la contribución de los sistemas de gestión medioambiental en la gestión medioambiental municipal. Como parte final del trabajo se presentan las conclusiones.

2. CONVERGENCIA ENTRE LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL PRIVADA Y PÚBLICA.

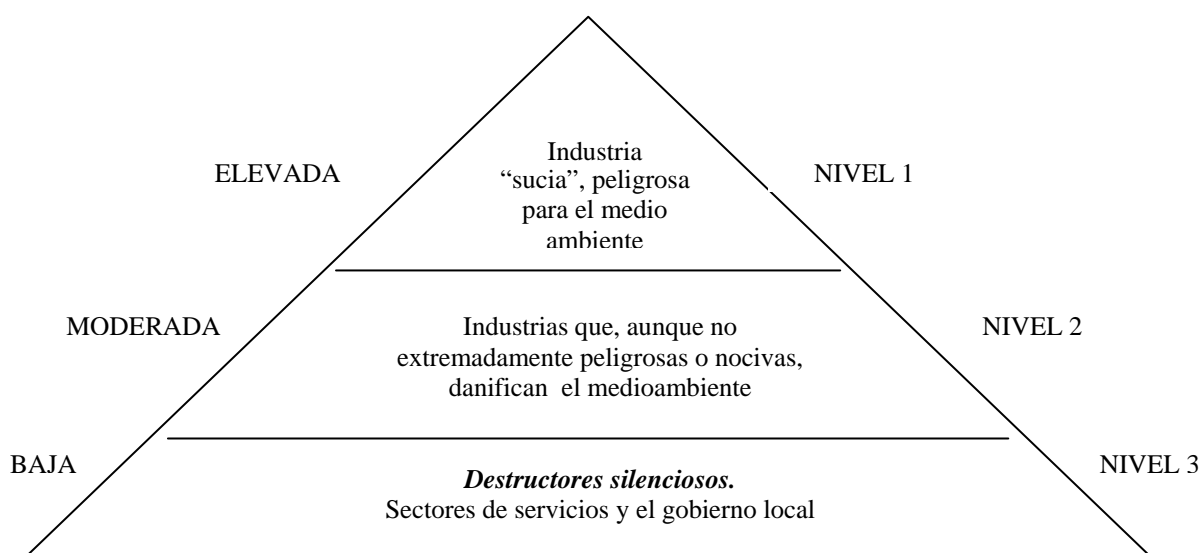
Aunque el sector público tiene características propias y diferenciadas con respecto al sector privado, compartimos la opinión de Castillo Clavero (1997) cuando sostiene que, en lo que respecta a la gestión medioambiental, ambos sectores no realizan dos discursos paralelos y aislados, sino que se trata de dos actuaciones superpuestas en sus aspectos esenciales.

De acuerdo con Taylor et al. (1994), el grado en que las organizaciones pertenecientes a distintos sectores de actividad adoptan prácticas de gestión medioambiental puede reflejarse a través de una pirámide de tres niveles (figura 2.1), donde cada uno de ellos representa distintos grados de difusión o penetración de la gestión medioambiental en la organización:

- Elevada difusión de la gestión medioambiental: en la cima de la pirámide se encuentran aquellas empresas que utilizan materiales extremadamente peligrosos para el medio ambiente y cuya actividad se considera “sucias” y nociva para el mismo. En estas industrias la gestión medioambiental es un imperativo, considerándose como una cuestión de supervivencia.
- Moderada difusión de la gestión medioambiental: en un nivel intermedio se encuentran las empresas que, aunque a priori no se consideran extremadamente peligrosas o nocivas para el medio ambiente, desarrollan una actividad que puede, potencialmente, tener repercusiones negativas sobre el mismo, puesto que hacen un uso excesivo de los recursos naturales (árboles, minerales, energía, terrenos,...) o bien porque pueden generar contaminación a través de emisiones atmosféricas, residuos o descargas.
- Baja difusión de la gestión medioambiental: en la base de la pirámide se encuentran el sector servicios y las administraciones públicas. Aunque, con carácter general, sus actividades no provocan tanta contaminación ni se consideran tan “sucias” como las desarrolladas por las organizaciones pertenecientes a las dos categorías anteriores, teniendo en cuenta su número y el peso que tienen estas organizaciones en el conjunto de la economía, actualmente se asume que las mismas contribuyen indirectamente y de una forma cada vez más importante a la contaminación

medioambiental, como consecuencia del uso de vehículos, la generación de residuos, consumo de materiales y energía (papel, embalajes, mobiliario de escritorio, calefacción central) y, en determinadas circunstancias, por su actuación directa sobre el entorno (como, por ejemplo, en la construcción de carreteras y otras infraestructuras necesarias). Este tipo de entidades se han denominado destructores silenciosos, puesto que, al tratarse de negocios considerados “limpios”, que, a priori, no producen productos ni, aparentemente, residuos contaminantes, sus efectos nocivos sobre el medio ambiente se manifiestan de una forma algo discreta, por lo que, en principio, no están expuestos al mismo grado de escrutinio por parte de la sociedad que las industrias tradicionalmente contaminantes.

Figura 2.1. Grado de difusión de la gestión medioambiental



Fuente: Taylor *et al.* (1994)

Así, la gestión medioambiental se tiene verdaderamente en cuenta en los negocios considerados “sucios” o peligrosos para el medio ambiente, mientras que las industrias contaminantes del segundo nivel la consideran de forma moderada y, finalmente, ha sido prácticamente ignorada en el caso de los destructores silenciosos (Taylor *et al.*, 1994). No obstante, se ha observado que el interés por el desarrollo e implantación de las prácticas de gestión medioambiental está aumentando en las organizaciones pertenecientes al segundo nivel y, en lo que respecta a las entidades incluidas en el último nivel (dentro del que se encuentra la administración pública), en los momentos actuales se ha tomado plena conciencia del importante efecto de su actividad sobre el entorno y, en consecuencia, se considera necesario que abandonen su actitud indiferente ante los problemas medioambientales y se produzca la integración de las prácticas y principios de gestión medioambiental en sus modelos de gestión.

A este respecto, en las últimas décadas diversos autores han venido defendiendo la necesidad de hacer más eficiente la administración pública a través de la adopción de una filosofía, cultura y técnicas similares a las utilizadas en el ámbito privado, si bien atendiendo a las especificidades propias del sector público, lo que ha dado lugar al modelo de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). En este sentido, dado que cada vez más se exige a las empresas privadas que adopten actitudes y lleven a cabo actuaciones de contenido social, es decir, que asuman un mayor compromiso con las preocupaciones y problemas reales de la sociedad, Castillo Clavero (1997) sostiene que en el futuro existirá una mayor colaboración entre el Estado y las empresas a la hora de resolver muchos de esos problemas, ya que ninguna de las instituciones podría solucionarlos por separado con los niveles exigidos de eficacia económica y social. Dicha colaboración debería representar:

- por parte de las empresas y sus gestores, una mayor concienciación acerca del papel que deben desarrollar para generar un mayor bienestar social, teniendo en cuenta que el logro de este objetivo exige una colaboración institucional con el Estado y ponderar las implicaciones de sus decisiones en el contexto social;
- por parte de la administración pública, la creación de los incentivos necesarios a través de la reforma de algunos aspectos legales que actualmente limitan la iniciativa social de la empresa a fin de que las organizaciones más innovadoras puedan participar en la resolución de determinados problemas sociales sin que ello les suponga incurrir en pérdidas de competitividad económica.

Así, Rondinelli y Berry (2000) consideran que los organismos reguladores deberían ser capaces de reestructurar sus políticas en relación al medio ambiente para conseguir una combinación óptima entre mecanismos obligatorios e instrumentos voluntarios (como los SGMA), dado que, con carácter general, éstos últimos han resultado más eficaces que el control legislativo. Según los citados autores, para reducir el “gap” existente en la actualidad entre las políticas de control legislativo y el desarrollo por parte de las empresas de prácticas de gestión medioambiental proactivas, las políticas medioambientales públicas deberían estar más enfocadas a criterios de desempeño que inciten a las empresas a desarrollar aquellas estrategias medioambientales más adecuadas para el logro de sus objetivos.

A este respecto, Rondinelli y Berry (2000) subrayan la necesidad de una mayor cooperación de los gobiernos central y local con el sector privado, puesto que entienden que la superación del “gap” existente entre las políticas públicas en relación al medio ambiente y las prácticas de gestión medioambiental desarrolladas por las empresas requiere: por un lado, la adopción en ambos sectores, público y privado, de una nueva filosofía que enfatice lo que el *World Business*

Council for Sustainable Development (WBCSD, 1996) denomina “ecoeficiencia” y reconoce que el crecimiento económico y la calidad medioambiental son dos objetivos mutuamente interdependientes; y, por otro, el establecimiento de relaciones de colaboración entre los gobiernos locales y el central y entre los sectores público y privado a fin de identificar, diseminar y adaptar procesos y tecnologías innovadoras con potencial para mejorar la calidad medioambiental (Rowe y Enticott, 1998a y b; Malmborg, 2003b).

En este sentido, si bien inicialmente el concepto de ecoeficiencia formulado por el WBCSD tenía un foco de índole exclusivamente empresarial, puesto que hacía referencia a la necesidad de que las organizaciones sean más competitivas, innovadoras y medioambientalmente responsables (WBCSD, 1996), compartimos la opinión de Prior y Rovira (2004) respecto a que dicha necesidad también es aplicable a la gestión de los impactos medioambientales ocasionados por las entidades municipales en su ámbito territorial. Por otro lado, consideramos que las políticas públicas pueden desempeñar un papel esencial para estimular a las organizaciones a integrar la ecoeficiencia en la definición de sus estrategias. En esta línea también se manifiesta Lewis (2005:298) cuando afirma que las administraciones locales “tienen el poder, o al menos los medios, para influir y reflejar los valores de las personas de su comunidad.”

En opinión de Steger (2000), en el contexto de las políticas medioambientales (públicas) los SGMA suministran una nueva forma de abordar el tratamiento de los problemas medioambientales, teniendo en cuenta que la naturaleza de los mismos ha variado sustancialmente a lo largo de tres décadas de políticas gubernamentales de protección medioambiental. Así, en una primera fase, la prioridad de dichas políticas era “limpiar” el entorno y, por consiguiente, su foco de atención estaba centrado en los grandes contaminadores, tales como las centrales energéticas o las refinerías, cuyos niveles de contaminación muchas veces llegaban a límites considerados insostenibles. Como resultado, se desarrolló una reglamentación que establecía restricciones a las emisiones o a la gestión de residuos industriales.

Sin embargo, la industria no representa el único contaminador sino que existen otros muchos agentes directa o indirectamente responsables de los problemas medioambientales. De hecho, se ha constatado que las actividades más cotidianas tienen un peso importante en la emisión de gases de efecto invernadero a través de lo que se denomina contaminación difusa (como ejemplos de la misma pueden citarse el humo que sale del tubo de escape de los vehículos o las emisiones de las calderas de calefacción). Por consiguiente, se hizo necesario que los

reglamentos considerasen esta nueva realidad y abarcasen a todos los contaminadores potenciales.

A este respecto, en los últimos años muchas entidades públicas han tomado nota del cambio cualitativo experimentado en la apreciación y la importancia que los ciudadanos otorgan a las cuestiones medioambientales y el Desarrollo Sostenible y, en consecuencia, han comprendido la necesidad de adoptar una actuación coherente y planificada con relación al entorno que les permita enfocar desde una perspectiva global las distintas funciones y actividades vinculadas a la protección y conservación del medio ambiente, muchas de las cuales, hasta el momento, eran ignoradas o bien se desarrollaban de forma independiente y separada por parte de los distintos departamentos y servicios públicos (Netherwood y Shayler, 1996; Montesinos Julve, 1999).

Además de estas funciones, en su papel de “guardianes” del bienestar de la comunidad, las entidades públicas deben asumir nuevas responsabilidades con relación a la protección y conservación del entorno, que Peattie y Hall (1994) resumen en los siguientes puntos:

- regular los diferentes aspectos relacionados con las actuaciones organizativas que puedan afectar al medio ambiente (por ejemplo, a través del establecimiento de límites para las emisiones al aire o al agua o para el uso de energía, el desarrollo de normas para el tratamiento de los desechos y residuos,...);
- supervisar el cumplimiento de la normativa existente en materia medioambiental, estableciendo las sanciones a aplicar en el caso de incumplimiento o cuando se sobrepasen los límites legalmente establecidos;
- mediar en las relaciones entre las empresas, los cuerpos reguladores, los grupos de presión y los ciudadanos acerca del impacto medioambiental de las actuaciones empresariales;
- educar a los ciudadanos en la importancia de conservar el entorno, mediante la realización de campañas informativas y la creación de oficinas o centros a los que puedan acudir ciudadanos y empresas para obtener asesoramiento;
- fomentar que las empresas lleven a cabo actuaciones conducentes a mantener o mejorar el estado de su entorno más próximo.

En el caso concreto de las entidades locales, Brusca Alijarde (2003) considera que los servicios prestados por las mismas, en particular los realizados en el ámbito de la gestión del agua y los residuos o de las infraestructuras de transporte, conllevan la necesidad de vincular la gestión local a la problemática medioambiental, tanto para dar respuesta a la creciente sensibilización

social sobre esta materia como en cumplimiento del cada vez mayor número de normas medioambientales aprobadas a lo largo de las últimas décadas. Ello supone que la administración local debe desarrollar sus propias actuaciones en materia de Desarrollo Sostenible y protección del medio ambiente.

En lo que respecta a la gestión del agua, una posible actuación a nivel municipal consistiría en la realización de campañas con el objetivo de que los ciudadanos comprendan que se trata de un recurso limitado. En cuanto a la gestión de los residuos, bajo la premisa de que el mejor residuo es el que no existe, los ayuntamientos deben apostar por la reutilización y el reciclaje a fin de lograr que la gestión de residuos se convierta en una oportunidad de negocio para la comunidad local. Finalmente, la gestión local de las infraestructuras y el transporte requiere que los ayuntamientos planifiquen la movilidad en las ciudades y áreas metropolitanas, adoptando en sus planes de ordenación municipal modelos que incorporen criterios de sostenibilidad y favoreciendo que el transporte público adquiera un mayor protagonismo ante el vehículo particular.

En este sentido, de una forma similar a lo que ocurre en el caso de las empresas privadas, las entidades locales pueden actuar en dos vertientes:

- adoptando una actitud proactiva, es decir, contribuyendo activamente a la conservación del entorno. Esta postura exige que tenga lugar un cambio de actitud por parte de los responsables locales y que se desarrollen estrategias que permitan alcanzar los objetivos previstos en materia de protección medioambiental. A este respecto, las actuaciones desarrolladas en este ámbito pueden tener carácter general, abarcando todo el territorio del municipio, o bien tratarse de actuaciones de carácter interno relativas al funcionamiento de la propia entidad;
- llevando a cabo un trabajo de difusión de esta nueva cultura “ecologista”, tratando de concienciar a los ciudadanos y demás agentes económicos acerca de la importancia de desarrollar acciones de protección y conservación del medio ambiente.

Por su parte, la *Association of Country Councils* (1990) agrupa en las cinco grandes áreas siguientes las funciones medioambientales que las administraciones locales deben desarrollar: (1) prevención, (2) regulación y control, (3) restauración, conservación y mejora, (4) supervisión y coordinación y (5) funciones organizativas.

Para hacer frente al amplio abanico de funciones y responsabilidades medioambientales que acabamos de describir, las entidades locales pueden llevar a cabo iniciativas de diversa índole

para planificar, gestionar y supervisar su actuación medioambiental. En este sentido, en 1988 la asociación Amigos de la Tierra publicó en el Reino Unido un informe titulado “*Environmental Charter for Local Government*” con el objetivo de fomentar que las administraciones locales británicas adoptasen una perspectiva más amplia a la hora de abordar la problemática medioambiental, desarrollando políticas para mejorar la información de carácter medioambiental que proporcionaban al público (en particular, la relativa al estado en que se encuentra el medio ambiente y a las actuaciones llevadas a cabo para protegerlo y restaurarlo) así como para supervisar los impactos sobre el entorno derivados de su propia actuación (*Friends of the Earth*, 1988). Para ello, el citado informe sugería la posibilidad de utilizar diversos instrumentos, entre los cuales Netherwood y Shayler (1996) destacan las cartas medioambientales (*environmental charters*), los informes sobre el estado del entorno y las auditorías internas.

En esta línea, el documento titulado “*Environmental Practice in Local Government*”, elaborado en 1990 por la *Local Authority Association*, recogía ejemplos de “buenas prácticas” en materia medioambiental, dedicando especial atención a las auditorías medioambientales y, siguiendo los desarrollos producidos en el sector privado, promoviendo la implantación de SGMA en las entidades locales británicas (Lewis, 2005).

3. UNA PERSPECTIVA LOCAL DE LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL.

En este contexto, los sistemas de gestión medioambiental (SGMA) surgen como una herramienta que favorece una actuación más responsable desde el punto de vista medioambiental (Steger, 2000). Si bien la utilización de esta herramienta de gestión está asociada generalmente al ámbito privado, y, dentro del mismo, principalmente al sector industrial, en los últimos años las administraciones públicas, y en particular las entidades locales, han comenzado a emplear sistemas de gestión medioambiental utilizándolos de un modo similar a las empresas privadas, lo cual, en nuestra opinión, constituye un ejemplo más de la aplicación en la gestión pública de los principios e instrumentos propios de la gestión privada en el marco del modelo de Nueva Gestión Pública.

A este respecto, el *Local Government Management Board* (LGMB) ha identificado el desarrollo de SGMA por parte de las entidades locales como uno de los instrumentos claves para el logro de una actuación compatible con el Desarrollo Sostenible (LGMB, 1993a), reconociendo su potencial para “promover un cambio en la filosofía corporativa de forma que se considere el medio ambiente en la política del ayuntamiento” (Lewis, 2005:301). Para ello, los SGMA deberían cumplir tres objetivos principales (LGMB, 1993b):

- el desarrollo de políticas y programas de gestión medioambiental.
- la evaluación periódica de las políticas, los programas y los sistemas desarrollados y
- la provisión al público de información sobre el rendimiento medioambiental de la entidad.

3.1. LA NORMALIZACIÓN DE LOS SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL.

Un SGMA representa un conjunto de procesos y procedimientos de gestión por medio de los cuales una organización aborda la problemática relacionada con el impacto medioambiental de sus actividades. Los elementos que componen un SGMA, y su respectivo proceso de implementación, se encuentran recogidos en diversas normativas reconocidas a nivel internacional. A este respecto, tal y como señalan Fernández Santos (2004) y la FEMP (2004), las entidades públicas pueden optar por alguna de las dos posibilidades siguientes: (a) seguir la norma, sin solicitar su reconocimiento o (b) seguir una norma y solicitar el respectivo reconocimiento (certificación o verificación y registro).

En la actualidad existen dos normas de referencia para la implementación de un SGMA, una de carácter internacional y la otra de ámbito europeo. A nivel internacional, debemos referirnos al Comité Internacional de Normalización (*International Organization for Standardization - ISO*) que en 1996 publicó un conjunto de normas relativas a la calidad y gestión del medio ambiente. De esta serie de normas destaca la ISO 14001 “Sistemas de Gestión Medioambiental. Requisitos y líneas de orientación para su utilización”, revisada en 2004. La norma ISO 14001:2004 describe los requisitos necesarios para diseñar un SGMA que permita a la organización desarrollar e implementar políticas y objetivos medioambientales, considerando los requisitos legales y la información relativa a los aspectos medioambientales que son significativos. Esta norma se aplica a todo tipo de organizaciones de cualquier dimensión (incluyéndose, por tanto, en su ámbito de aplicación las entidades locales) y se adapta a las diversas condiciones geográficas, culturales y sociales (ISO, 2004).

A nivel europeo, también se ha fomentado la implementación del SGMA en distintas entidades. Así, el artículo 2º del Tratado de Maastricht define que una de las misiones de la Unión Europea es promover el crecimiento sostenible en relación al medio ambiente. A partir de esta declaración, la Unión Europea ha desarrollado una política medioambiental cuyo principal objetivo es lograr que las distintas organizaciones tomen en consideración el establecimiento de un SGMA que les permita prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la

contaminación (especialmente en su origen) con el fin de garantizar la gestión adecuada de los recursos y fomentar la utilización de tecnologías limpias (AECA, 1996).

En este contexto, el Consejo de las Comunidades Europeas publicó el Reglamento (CEE) n.º 1836/93, en el que se crea el Sistema Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría (*Ecomanagement and Audit Échème* - EMAS) y se definen las responsabilidades de los distintos Estados Miembros en la creación de las estructuras de base del EMAS, las condiciones de funcionamiento de dichas estructuras y los requisitos de adhesión al sistema. Así, el EMAS constituye un instrumento voluntario destinado a las organizaciones que pretenden evaluar y mejorar su comportamiento medioambiental e informar al público sobre su desempeño y sus objetivos y políticas con respecto al medio ambiente (Tinoco y Kraemer, 2004).

Posteriormente, el reglamento del EMAS se ha revisado con la finalidad de ampliar su ámbito de aplicación para abarcar todos los sectores de actividad económica, incluyendo también a las entidades locales (Brusca Alijarde, 2003; Tinoco y Kraemer, 2004). Así, en 2001 se publicó el nuevo reglamento EMAS, conocido internacionalmente como el EMAS II, creado por el Reglamento (UE) n.º 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, derogando el primer reglamento EMAS, que se destinaba en concreto al sector industrial. Con el nuevo modelo el EMAS II se vuelve “accesible a todas las organizaciones con impactos medioambientales, proporcionándoles un medio para gestionar esos impactos y para mejorar su comportamiento medioambiental global” (n.º 7 del Preámbulo del Reglamento n.º 761/2001). Por otra parte, también se han tratado de modificar algunos aspectos del modelo original, entre los cuales se incluye su relación con la norma ISO 14001, ya que ésta se ha incorporado como una herramienta para la implementación del EMAS. En los términos del artículo 1º del Reglamento que lo crea, el objetivo del nuevo Sistema Comunitario de Ecogestión y Auditoría Medioambiental (EMAS II) es evaluar y mejorar continuamente el comportamiento medioambiental y facilitar la divulgación de informaciones al público por parte de las organizaciones pertenecientes a todos los sectores.

Tanto la norma internacional como la comunitaria presentan un contenido similar, si bien difieren en el grado de compromiso asumido por la organización en lo que respecta al medio ambiente. En este sentido, el EMAS II es más exigente, al obligar a la entidad a realizar una evaluación inicial de su situación¹ y a emitir una declaración medioambiental. Ésta última consiste en un documento de declaración pública que da a conocer todos los impactos

¹ No obstante, tal y como señala la FEMP (2004), si bien la ISO 14001 no obliga formalmente a realizar una evaluación medioambiental inicial, ésta acaba por ser inevitable para el conocimiento del estado en que se encuentra la organización, por lo que su no realización haría inviable la implementación de un SGM.

medioambientales de la entidad local, la forma en que se gestionan y los resultados alcanzados con el plan de gestión medioambiental así como el progreso obtenido en el cumplimiento de los criterios medioambientales (Brusca Alijarde, 2003; Fernandez Santos, 2004). Como hemos señalado, el EMAS II asume la norma ISO 14001 como una herramienta propicia para la implementación del SGMA (FEMP, 2004), pero se considera una norma más ambiciosa, lo que justifica el hecho de que las entidades locales tiendan a implementar en primer lugar la ISO 14001 (Brusca Alijarde, 2003).

Si bien la metodología seguida para la aplicación de ambos sistemas es la misma en las empresas que en las entidades locales, debido a las características específicas de estas últimas, su implantación suele presentar mayores dificultades (FEMP, 2004). Esta situación llevó a que en España se creara un grupo de trabajo, presidido por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) y formado por especialistas en gestión medioambiental, de cuya actuación surgió la norma de carácter experimental UNE 150009:2000-EX – “Sistemas de gestión medioambiental” en la que se hace mención a los aspectos particulares que pueden aparecer en el ámbito de las administraciones públicas con el objetivo de facilitar el establecimiento de SGMA en este tipo de entidades.

Por otro lado, en lo que concierne al EMAS, debemos señalar que esta norma ha sido adaptada por el *Local Government Management Board* (LGMB) del Reino Unido y se ha publicado un documento titulado “*A Guide to the Eco-Management and audit scheme for UK Local Government*” para su aplicación en un conjunto de entidades locales piloto (Netherwood y Shayler, 1996; Riglar, 1997). Posteriormente (en 1995), el *UK Department of the Environment* y el *Local Government Management Board* elaboraron una versión adaptada del EMAS para las autoridades locales, denominada LA-EMAS (Riglar, 1997; Harbord, 1998; McIntosh y Smith, 2001a y b; Emilsson y Hjelm, 2004). En opinión de Riglar (1997), la versión local británica del EMAS pretendía suministrar un marco para integrar las distintas iniciativas de gestión medioambiental en las actividades municipales permitiendo, además, que las entidades locales demuestren su compromiso con la Agenda Local 21 (Lewis, 2005).

Por su parte, la Asociación Sueca de las Autoridades Locales, *Swedish Association of Local Authorities* (SALA), también manifestó su interés por elaborar una norma adaptada del EMAS para las entidades locales de dicho país (Malmberg, 2003a), si bien dicha norma no se llegó a concretar (Emilsson, 2005).

3.2. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL

De acuerdo con AECA (1996), la gestión medioambiental debe ser entendida como una parte del sistema de gestión global de una organización, el cual comprende la estructura organizativa, las responsabilidades, las prácticas, procedimientos y procesos establecidos y los recursos con que cuenta la entidad para alcanzar los objetivos fijados en relación con el medio ambiente, extendiéndose a todas las actividades llevadas a cabo por la misma.

En lo que respecta al SGMA, de acuerdo con el Reglamento EMAS II de la UE, dicho sistema se define como: “la componente del sistema global de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, responsabilidades, prácticas, procesos, procedimientos y recursos destinados a definir, aplicar, consolidar, revisar y mantener la política medioambiental” (apartado k del artículo 2º del Reglamento 761/2001), definición que no presenta diferencias significativas en comparación con las contenidas en la ISO 14001 o en la anterior British Standard BS 7750. Así, puede decirse que un SGMA trata de suministrar orientaciones de trabajo y gestión que permitan que la organización realice un control más efectivo sobre la implementación de las políticas medioambientales (Malmberg, 2003a).

El proceso de implementación de un SGMA se inicia con una revisión medioambiental (etapa que, como hemos señalado anteriormente, no es obligatoria para aquellas entidades que opten por seguir la norma ISO 14001:2004), que permite obtener una visión general de la organización y detectar los problemas medioambientales que eventualmente pueden existir en las diferentes áreas de actuación de la misma. Dicha revisión se basa en un proceso de “retroalimentación” o feed-back a través de cinco etapas consecutivas con el objetivo de alcanzar la mejora continua. De acuerdo con los requisitos mencionados en el Anexo I del Reglamento nº 761/2001 de 19 de marzo (EMAS II) y en el apartado 4 de la norma ISO, dichas etapas son las siguientes: política medioambiental; planificación; implementación y funcionamiento; verificación y acciones correctivas; y revisión por la dirección.

Como hemos señalado anteriormente, de forma similar a las organizaciones empresariales, las entidades locales que pretendan gestionar mejor sus actuaciones medioambientales pueden elegir entre la implementación de un SGMA basado en un modelo internacional, entre los cuales se destaca la ISO 14001, o un modelo europeo, el EMAS II.

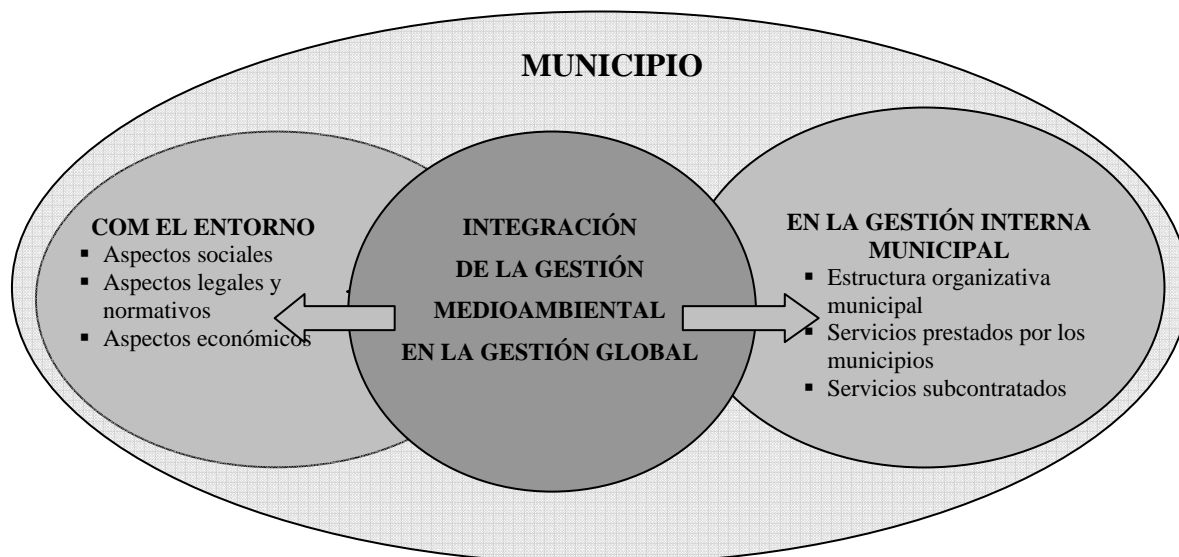
La importancia de esta elección ha llevado a que en la UE se emitiese la Decisión de la Comisión, de 7 de septiembre de 2001, relativa a orientaciones para la aplicación del EMAS II en la que se recoge una orientación destinada específicamente a las autoridades locales e instituciones gubernamentales. En la misma se establece que, cuando una entidad pública solicita el registro en el EMAS, los problemas a considerar no pueden limitarse a los aspectos medioambientales directos¹ y a la estructura organizativa, dado que las responsabilidades de una

administración pública abarcan la gestión del territorio y la calidad de vida presente y futura de los ciudadanos y, por consiguiente, los impactos medioambientales indirectos (como por ejemplo aquellos que son consecuencia de las políticas definidas por la entidad) pueden ser los más importantesⁱⁱ.

En esta misma línea se manifiesta Emilsson (2005), quien considera que los impactos indirectos causados por el ejercicio de la actividad de las entidades locales son más importantes y tal vez más significativos en comparación con los impactos directos. Sin embargo, los informes relativos a los proyectos realizados en el ámbito de la implementación del SGMA y las experiencias de implementación llevadas a cabo en diversos países evidencian que el foco de atención de estas entidades ha estado centrado sobre los impactos directos en detrimento de los indirectos, puesto que éstos, además de ser abstractos, son más difíciles de gestionar (Darnall et al., 2000; GEFT, 2002; LIFE98, 2001; Bekkering y McCallum, 2002).

La implementación de un SGMA en una entidad local implica la integración de la gestión medioambiental en la propia gestión del ayuntamiento así como en los servicios prestados por el mismo, como se puede observar en la (figura 3.1). En otras palabras, el SGMA debe estar integrado dentro de la entidad local y su gestión tradicional y no al margen de ésta (Fernández Santos, 2004).

Figura 3.1. Integración de la gestión medioambiental en la gestión municipal



Fuente: Fernández Santos (2004:27)

Así, según Bekkering y McCallum (2000), la implementación de un SGMA en las entidades locales debería ayudarles a organizar y sistematizar las tareas de la gestión medioambiental de la

organización, es decir, a establecer prioridades y asegurar que la organización municipal preste eficazmente sus servicios.

Por otra parte, el SGMA puede implementarse en toda la entidad o bien en departamentos independientes o en determinados servicios. En este sentido, la decisión del nivel al que se llevará a cabo la implementación de dicho sistema dependerá únicamente de la entidad y servirá de base para evaluar y mejorar el comportamiento medioambiental de la misma así como la divulgación de la información medioambiental al público y a otras partes interesadas (Fernández Santos, 2004). A este respecto, hemos de señalar que, a pesar del interés de los ayuntamientos en los SGMA, incluso en países avanzados en su implantación (como es el caso de Suecia y el Reino Unido) son pocos los ayuntamientos que realmente han implementado un SGMA en su integridad (es decir, todo el reglamento en toda la organización), siendo más usual la implementación del SGMA por unidades operativas (Emilsson y Hjelm, 2002a).

En este sentido, en el caso concreto de algunas autoridades locales, debido a la complejidad de su gestión y de los aspectos a considerar, la Decisión de la Comisión permite la posibilidad de que se acepte un registro separado de partes de esas organizaciones. En este caso, no debe haber ninguna duda al respecto en la comunicación al público ni en la utilización del logotipo, que deberán referirse claramente sólo al departamento o a la unidad específica de la organización que se haya registrado. Asimismo, se aconseja a estas entidades que establezcan una política medioambiental de referencia que cada parte de la organización deberá cumplir (Apartado 8 de la Decisión de la Comisión, de 7 de septiembre de 2001).

Por otro lado, la implementación de un SGMA en una entidad local representa un compromiso a largo plazo asumido de manera voluntaria por la misma, lo que exige, como requisito indispensable, que exista un compromiso político firme que asegure la continuidad del sistema con independencia de los cambios políticos que en el futuro puedan producirse en el gobierno de la entidad (Brusca Alijarde, 2003; Fernández Santos, 2004). Así, a fin de garantizar el logro de los objetivos y las metas fijadas para la mejora continua de la relación existente entre la organización y el entorno, debe asegurarse el mantenimiento del SGMA. Por ello, aunque la decisión de implantar el SGMA corresponde al responsable máximo de la entidad local, para que su funcionamiento este asegurado con independencia del partido que ostente el gobierno en cada momento es necesario que exista consenso dentro del pleno del ayuntamiento respecto a la importancia y necesidad de dicho sistema (Fernández Santos, 2004; FEMP, 2004).

En cuanto a los factores que favorecen la implementación de SGMA en las entidades locales, Emilsson y Hjelm (2005) hacen referencia al hecho de que en los últimos años se han incrementado las presiones para su uso como consecuencia principalmente de la generalización

de su implantación en el sector privado. Por otra parte, la UE también desempeña un papel activo en la promoción del uso de SGMA en los municipios, especialmente en el caso de aquellos sistemas desarrollados de acuerdo con el EMAS, por medio de la puesta en marcha de diversos proyectos. A modo de ejemplo, el proyecto Euro-EMAS, en el que participan nueve autoridades locales de seis países europeos (LIFE98, 2001), promueve el uso de SGMA en las entidades locales. También los gobiernos nacionales pueden ejercer alguna presión a favor de la implantación de SGMA en dichas entidades, como ha ocurrido en el caso de Noruega (Aall, 1999) y Reino Unido (Riglar, 1997; Lewis, 2005).

Según Bekkering y McCallum (2002) la principal motivación de la mayor parte de las entidades que pretenden obtener la certificación ISO 14001 es la gestión del cumplimiento de los reglamentos. Otros impulsores de la certificación son la búsqueda de oportunidades de lograr una disminución de los costes y la mejora de la gestión medioambiental

En este sentido, Jacobsson (1998)ⁱⁱⁱ afirma que una razón que lleva a las organizaciones a utilizar normas estandarizadas es el hecho de que éstas favorecen el que la organización y sus actividades sean más visibles y fáciles de controlar y auditar. Además, en la medida en que las normas son consideradas un modelo de “buenas prácticas”, pueden ser utilizadas con el propósito de legitimar el trabajo de la organización por lo que, como advierten Emilsson y Hjelm (2005), en algunos casos se corre el riesgo de que lo que realmente busque la organización con la certificación de su SGMA según las mismas sea hacer creer a la sociedad y a los *stakeholders* que está intentando mejorar su desempeño medioambiental aunque ello no sea cierto. Welford (1998) denomina a este fenómeno “cortina de humo” (*smoke screen*).

En opinión de Steger (2000), dado que las entidades tienden a buscar contrapartidas de carácter financiero con la implementación de los SGMA, parte de la investigación sobre el tema se ha centrado en el análisis coste-beneficio de la implantación de dichos sistemas en las organizaciones. Así, entre las ventajas (potenciales) resultantes de la implementación de un SGMA en las entidades locales, señaladas en la mayor parte de la literatura, podemos destacar las siguientes (Netherwood, 1996; Riglar 1997; Harbord, 1998; Pawar y Risseto, 2001; McIntosh y Smith, 2001b; Bekkering y McCallum, 2002; Brusca Alijarde, 2003; Fernández Santos, 2004; FEMP, 2004):

- la mejora continua de los procedimientos, demasiado técnicos, utilizados en los ayuntamientos para la implementación de las políticas medioambientales;
- el cumplimiento de la normativa (puesto que se facilita la aplicación de la legislación medioambiental, tanto de carácter nacional como internacional);

- la disminución de los riesgos medioambientales (derivados de accidentes medioambientales y/o sanciones por incumplimiento de la legislación) así como de los costes asociados a los mismos;
- el aumento de la eficiencia administrativa y operativa así como del desempeño medioambiental;
- el aumento de la concienciación medioambiental del personal;
- la mejora de la calidad de los servicios prestados por la administración local;
- la mejora de la imagen de la entidad, lo que le puede permitir alcanzar una posición de liderazgo frente a otras entidades y agentes locales;
- la minimización de los costes asociados al consumo de recursos (tales como agua, energía y materias primas) mediante la gestión eficiente de su uso;
- la mejora de la salud pública y de la protección medioambiental en el ámbito del municipio;
- la obtención de licencias (salud, agua, fuego, construcción);
- el reconocimiento oficial y público del compromiso asumido por la entidad en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente;
- las mayores posibilidades de obtener financiación para llevar a cabo actuaciones relacionadas, directa o indirectamente, con la mejora del entorno;
- el incremento de la comunicación, motivación y educación en materias medioambientales;
- la intensificación de la interacción con la comunidad y otros stakeholders; y
- la innovación en la búsqueda y desarrollo de soluciones a los problemas medioambientales.

Por otro lado, la implementación de un SGMA por parte de una entidad local puede considerarse un instrumento estrechamente relacionado con la aplicación de la Agenda Local 21, al facilitar la integración del concepto de Desarrollo Sostenible en la administración local (Lewis, 2005). En otras palabras, la ISO 14001 puede servir como una herramienta para

alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda Local 21 (Harbord, 1998; Erdmenger, 1998; Cockrean, 2002; Bekkering y McCallum, 2000 y 2002; Montesinos Julve y Brusca Alijarde, 2005).

Sin embargo, al igual que ocurre en el caso de las empresas privadas, la implementación de un SGMA en una entidad local no está exenta de dificultades derivadas no sólo del hecho de que la implantación del mismo exige contar con importantes recursos (humanos, económicos, técnicos y materiales) sino también porque los miembros de la entidad deben estar de acuerdo en que se lleve a cabo la necesaria reorganización del sistema de gestión existente para implementar el nuevo sistema (Bekkering y McCallum, 2000 y 2002; FEMP, 2004). Además, la implementación de un SGMA normalizado exige que la entidad cuente con un sistema complejo de documentación. Finalmente, a estas dificultades deben añadirse las motivadas por la necesaria identificación y comprensión de la amplia y diversa legislación aplicable a las distintas actividades realizadas por una entidad local con impacto real o potencial sobre el medio ambiente.

Las dificultades anteriormente citadas pueden explicar el que, como se ha puesto de manifiesto en los estudios realizados por Emilsson y Hjelm (2002a y 2005), la implementación de un SGMA en las entidades locales se caracterice por ser un proceso complejo, lento y costoso. En este sentido, los autores consideran que son varios los factores que pueden contribuir a la lentitud y complejidad de dicho proceso de implementación. En primer lugar, señalan que el hecho de que las entidades locales estén menos expuestas a la competitividad que las empresas privadas hace que las mismas no se vean sometidas a una presión externa tan fuerte en lo que respecta al tiempo de implantación del nuevo sistema, lo que suele tener como consecuencia el que dicho período se alargue en comparación con las empresas privadas. Por otro lado, las reorganizaciones y reformas a las que están sometidas las autoridades locales también motivan interrupciones en la continuidad del proceso de implementación del SGMA. Así, dicho proceso puede verse obstaculizado por factores tales como la posibilidad de que como resultado del proceso electoral que tiene lugar cada cierto tiempo se modifique la estructura política de la entidad, produciéndose un cambio de prioridades en la gestión medioambiental del municipio y, por consiguiente, en el proceso de implementación/mejora del SGMA.

En lo que respecta al modelo de SGMA utilizado por las administraciones locales, un estudio llevado a cabo en Suecia por Emilsson y Hjelm (2005) pone de manifiesto la existencia de una clara tendencia por parte de las entidades locales de dicho país a la utilización de normas simplificadas en detrimento de las normas oficiales. En opinión de dichos autores, son varias las razones que pueden justificar (o, al menos, explicar) esta opción por versiones más

simplificadas de las normas. Una de ellas tiene que ver con el hecho de que las entidades locales suelen considerar que tanto la ISO 14001 como el EMAS tienen un enfoque demasiado técnico, lo que les plantea dificultades para su interpretación, mientras que las versiones simplificadas de las normas están más adaptadas a las necesidades y características de la generalidad de las actividades desarrolladas por dichas entidades. Además, suele ser difícil trasladar el contenido técnico de la ISO 14001 o del EMAS al conjunto de actividades realizadas por las entidades locales, puesto que muchas de estas actividades (tales como la educación, la información,...) no están relacionadas con cuestiones de carácter técnico. En este sentido, diversos estudios (Norén y Malmberg, 2004; Emilsson y Hjelm, 2004) han demostrado que tanto la norma ISO 14001 como el EMAS han sido aplicadas únicamente en el ámbito técnico de la actividad de las administraciones locales. Otra razón que explica la opción por las normas simplificadas puede estar relacionada con el desarrollo de SGMA con base en las normas simplificadas existentes por parte de las organizaciones del sector privado (Emilsson y Hjelm, 2005). Así, el hecho de que en Suecia muchas pequeñas y medianas empresas hayan optado por normas simplificadas en detrimento de las normas oficiales (ISO14001 y EMAS) ha influido en que las entidades locales de dicho país siguiesen el mismo camino. En opinión de Emilsson y Hjelm (2004 y 2005), esta opción por las normas simplificadas puede deberse también a la experiencia acumulada por las entidades locales respecto al uso de SGMA que les ha permitido conocer lo que realmente es necesario y asequible para sus organizaciones teniendo en cuenta las particularidades de las mismas.

Finalmente, Brusca Alijarde (2003), Fernández Santos (2004) y la FEMP (2004) sugieren que, al igual que ha ocurrido en el ámbito privado, un paso previo al desarrollo del SGMA podría ser la adopción de un modelo de gestión de calidad. En este sentido, compartimos la opinión de los citados autores, por cuanto consideramos que un SGMA como el propuesto por la ISO 14001 comparte principios fundamentales de gestión con las normas de la serie ISO 9000, relativa a Sistemas de Gestión de Calidad, que pueden servir de base al desarrollo de un adecuado SGMA y facilitar su implementación.

4. LIMITACIONES A LAS CONTRIBUCIONES DE LOS SGM.

Los usuarios de SGMA como los propuestos por la ISO 14001 y/o el EMAS II deben considerar dichos sistemas como unas herramientas útiles para mejorar la gestión medioambiental pero no como una panacea para todos los problemas de la organización o como sustitutos de la acción humana (Malmberg, 2003a). En efecto, por sí mismo, un SGMA no transforma automáticamente a la organización sino que su desarrollo e implantación deben estar acompañados del compromiso de la dirección superior e intermedia de la entidad y reflejar su

interés y conocimiento en relación a los desafíos que desde un punto de vista medioambiental plantea su actuación.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los efectos positivos y las contribuciones de los SGMA para la gestión medioambiental municipal dependen de las características y situaciones particulares de cada entidad local. Así, en opinión de Malmborg (2003a), las divergencias culturales suelen constituir una barrera conceptual que, a menudo, representa un obstáculo para formular e implementar políticas intersectoriales o relativas a la sostenibilidad urbana. Además, para favorecer el éxito del SGMA es igualmente importante que se introduzcan cambios en los valores y en la ética de la organización en favor de valores asociados a la protección y conservación del medio ambiente (Netherwood, 1996).

Asimismo, los estudios de casos realizados en Suecia (Emilsson y Hjelm, 2002a y b, 2004 y 2005) han revelado que las contribuciones potenciales de los SGMA dependen en gran medida de la intención inicial que tenga la entidad en el momento de su implementación. En este sentido, si la certificación de la ISO 14001 y/o la obtención del registro en el EMAS se convierten en objetivos en sí mismos, como ocurre muchas veces en las empresas privadas donde la obtención de la certificación es considerada un instrumento de política comercial, entonces la contribución del SGMA al logro del Desarrollo Sostenible será limitada. Por consiguiente, la organización no debe centrar su atención en los procedimientos formales (intentado únicamente la obtención del registro/certificación), puesto que las normas del SGMA representan sólo fuentes de inspiración y lo verdaderamente importante es considerar los objetivos de los SGMA desde una perspectiva global de aprendizaje y mejora continua (Malmborg, 2002 y 2003a).

En otras palabras, el SGMA representa únicamente una herramienta a disposición de los responsables locales para alcanzar los objetivos perseguidos con la gestión medioambiental municipal. En consecuencia, es necesario destacar que, aunque la implantación de un SGMA mejore los procedimientos técnicos y facilite la comunicación y cooperación en el ayuntamiento, la misma no supone necesariamente la realización de una gestión medioambiental exitosa por parte del mismo ni el logro del Desarrollo Sostenible (Malmborg, 2002 y 2003a). En efecto, el hecho de que un SGMA se encuentre plenamente implementado en una entidad y, eventualmente, se haya obtenido su certificación según la ISO 14001 o su registro en el EMAS únicamente significa que el municipio está mejor preparado para gestionar sus aspectos medioambientales; sin embargo, ello no equivale necesariamente a decir que se está ante una organización sostenible o, incluso, que la comunidad local se volverá sostenible en el futuro. En definitiva, aunque la implementación de un SGMA influya favorablemente en la política y la

gestión medioambiental global de un ayuntamiento (Netherwood, 1996; Netherwood y Shayler, 1996) y aumente el desempeño medioambiental municipal o la calidad del entorno en el ámbito del territorio municipal ello no supone necesariamente el logro de la sostenibilidad.

Finalmente, desde la perspectiva de la sostenibilidad, una limitación importante, tanto del EMAS como de la ISO 14001, es que carecen de una dimensión social en la que se contemplen los parámetros de igualdad y necesidad. Esta limitación podría subsanarse a través del desarrollo de un sistema de gestión y auditoría sostenible (*Sustainability Management and Audit System - SMAS*) en el que se establezcan las prioridades a través de consultas a asociaciones entre stakeholders, quienes deben participar también en los procesos de decisión e implementación de las políticas y planes integrados de desarrollo comunitario y medioambiental. Además, el desempeño debería asociarse a los impactos en todo el ecosistema y no únicamente a la organización, una vez que la sostenibilidad se aplica a todo el sistema medioambiental socio-económico y no sólo a sus componentes individuales (Malmborg, 2002 y 2003a).

En nuestra opinión, la contribución más importante que puede proporcionar un SGMA en el ámbito de la gestión medioambiental local es ayudar al cambio de valores, percepciones y hábitos de sus usuarios, fomentando el desarrollo y la consolidación de una cultura de sostenibilidad en el municipio. En consecuencia, la agenda sostenible debería ser distinta de la agenda medioambiental tradicional. Ello supone que el potencial del SGMA como herramienta de gestión se amplíe a fin de mejorar su aplicabilidad a las necesidades actuales de la gestión, asociándolo con otras herramientas relacionadas con el desempeño medioambiental y la evaluación del mismo (tales como: indicadores de desempeño medioambiental, reporting medioambiental, benchmarking medioambiental, etc.).

5. CONCLUSIÓN.

Como comentarios finales que, a modo de conclusión, permiten resumir nuestro trabajo, podemos señalar los siguientes. En primer lugar, el grado de adopción de las prácticas de gestión medioambiental por parte de una organización puede variar entre alto, moderado o bajo; siendo posible establecer una pirámide de tres niveles distintos que van desde la cima (donde se encuentran las empresas que realizan actividades peligrosas y nocivas para el medio ambiente) hasta la base (donde se sitúan las empresas menos contaminantes y las administraciones públicas). No obstante, incluso aquellas organizaciones que desarrollan actividades que, a priori, podrían calificarse como “negocios limpios” y poco contaminantes (es decir, las denominadas “destructores silenciosos”) deben tomar conciencia de los impactos medioambientales de su actividad e integrar las prácticas y principios de gestión medioambiental en sus procesos de gestión.

En efecto, el logro del Desarrollo Sostenible requiere la colaboración de todos los agentes socioeconómicos, entre los cuales podemos destacar el papel fundamental que debe desempeñar el Estado y, en particular, los gobiernos locales en la defensa de los intereses de las generaciones presentes y futuras, poniendo en práctica políticas coherentes para compaginar un desarrollo económico equilibrado con una mejor calidad de vida y estimular a las organizaciones a implementar estrategias sostenibles. A tenor de lo expuesto, no hay dudas de que las entidades públicas, en general, y las entidades locales, en particular, deben incorporar las variables medioambientales en su ámbito de actuación para lo cual se hace necesario el desarrollo de medidas e instrumentos concebidos para ayudar a la planificación, gestión y control de la actuación medioambiental llevada a cabo por las mismas.

En este sentido, el desarrollo e implementación de SGMA por parte de las entidades locales es uno de los instrumentos claves para el logro de una actuación compatible con el Desarrollo Sostenible permitiendo no sólo la mejora continua del desempeño medioambiental de la entidad sino también la obtención y divulgación de información útil en relación al mismo.

Si bien esta herramienta está asociada generalmente al ámbito privado (principalmente al sector industrial) en la última década se ha comenzado a utilizar en el sector público, en especial en las entidades locales, lo que representa un ejemplo más de la aplicación de los principios de la gestión privada en la gestión pública en el marco del modelo de Nueva Gestión Pública. En este sentido, la implantación de dichos sistemas en las entidades locales no debe ceñirse al ámbito de la organización en un sentido estricto sino que, con una perspectiva más amplia, debe abarcar los servicios prestados por la misma en la comunidad local.

Es necesario destacar que, aunque la implantación de un SGMA puede mejorar los procedimientos técnicos, facilitar la comunicación y fomentar la cooperación entre los distintos stakeholders implicados en la gestión medioambiental, la misma no supone necesariamente la realización de una gestión medioambiental exitosa ni el logro del desarrollo sostenible. Los efectos positivos y las contribuciones concretas de los SGMA para la gestión medioambiental municipal dependerán de las características y situaciones particulares de cada entidad local. En nuestra opinión, la contribución más importante que puede proporcionar un SGMA, asociándolo otras herramientas de gestión, es ayudar a que tenga lugar en la organización un cambio de valores, percepciones y hábitos fomentando la implantación de una cultura de sostenibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AALL, C. (1999), "The manifold history of eco-auditing and the case of municipal eco-auditing in Norway", *Eco-Management and Auditing*, nº6, pp. 151–157

AIBAR GUZMÁN, C. (2002): "A resposta das entidades públicas ó desafío do desenvolvemento sostible: o papel dos indicadores de xestión ambiental", *Revista Galega de Economía*, Vol. 11, n.º 2, pp. 9-20

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN (AECA) (1996): *Contabilidad de Gestión Medioambiental, Principios de Contabilidad de Gestión*, Documento nº 13, febrero

ASSOCIATION OF COUNTY COUNCILS (1990): *County Councils and the Environment*, ACC, Londres.

BEKKERING, M.; MCCALLUM, D. (2000): "ISO 14001: A tool for municipal government to achieve sustainability. The experiences of Hamilton-Wentworth, Canada. Consultado www.greenleaf-publishing.com

BEKKERING, M.; MCCALLUM, D. (2002), "ISO 14001: Una Herramienta del gobierno municipal para lograr la sostenibilidad - Las experiencias de Hamilton-Wentworth, Canada", en Hillary R. (coord.) (2002): *ISO 14001 Experiencias y casos prácticos*. AENOR, Madrid, pp. 427-438

BRUSCA ALIJARDE, I. (2003): "Gestión medioambiental y desarrollo sostenible en las entidades locales: implicaciones en el área contable y de auditoría", *Auditoría Pública*, n.º 28, Enero, pp. 42-51

CASTILLO CLAVERO, A.M. (1997), "Convergencia entre la gestión pública y la privada: una tendencia en el horizonte e futuro". XI Congreso Nacional y VII Hispano-Francés de AEDEM. Lérida, Junio.

COCKREAN, Bruce (2002), "Logros y fallos. Directivas Nacionales ISO 14000 para las Autoridades Locales de Nueva Zelanda" en Hillary R. (coord.) (2002): *ISO 14001 Experiencias y casos prácticos*. AENOR, Madrid, pp 35- 49

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2001), *Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*, Bruxelas, 18.7.2001, COM (2001) 366 final

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2002), *Responsabilidade Social das Empresas: Um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável*, Bruxelas, 2.7.2002, COM (2002) 347 final

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1993), *Regulamento (CEE) n.º 1836/93 de 29 de Junho, relativo ao EMAS*, *Jornal Oficial (JO) L 168 de 10 de Julio*

DECISÃO DA COMISSAO de 7 de Setembro de 2001 – L 247/24 PT 17.9.2001 *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*

EMILSSON, S.; HJELM, O. (2002): "Mapping EMS initiatives in Swedish local authorities: A national survey", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol.9, nº2, pp. 107–115.

EMILSSON, S.; HJELM, O. (2004), "Different Approaches to standardizes environmental management systems in local authorities – two case studies in Gothenburg and Newcastle", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol.11, nº1, pp. 48–60

EMILSSON, S.; HJELM, O. (2005), "Development of the Use of Standardized Environmental Management Systems (EMSs) in Local Authorities", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol.19, nº2, pp. 144-156

- EMILSSON, Sara (2005), Local authorities' approaches to standardised environmental systems, Dissertation n° 939, Linköping Studies in Science and Technology, Linköpings Universitet, Sweden
- ERDMENGER, C. (1998), "From business to municipality– and back", *Local Environment*, Vol.3, n°3, pp. 371–379
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2004): Código de Buenas Prácticas Ambientales.
- FERNÁNDEZ SANTOS, Y. (2004): "La responsabilidad medioambiental en las entidades públicas locales. Los indicadores de gestión medioambiental como instrumentos de información", *Auditoría Pública*, n. ° 34, Enero, pp. 25-36
- FRIENDS OF THE EARTH (1988): The environmental charter for local government, Friends of the Earth, Londres.
- HARBORD, James (1998), "Environmental Management Systems and the management accountant in local authorities", *Management Accounting*, Vol. 76, n.º 2, February, p. 32
- INTERNATIONAL STANDARDS ORGANISATION, ISO 14001 (2004) – Instituto Português da Qualidade (2005), ISO 14001 – Sistemas de Gestão Ambiental: Requisitos e linhas de orientação para a sua utilização (ISO 14001:2004 – Environmental management systems. Requirements with guidance for use)
- LEWIS, L. (2005), "Environmental audits in local government: a useful means to progress in sustainable development", *Accounting Forum*, vol. 24, n° 3, September, pp. 296-318.
- LIFE98 (2001), "Implementing EMAS in Europe's Local Authorities", Euro-EMAS. Final technical report ENV/ UK000605
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1993a): The UK's report to the UN Commission on sustainable development: an initial submission by UK local government, Londres.
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1993b): A guide to the eco-management and audit scheme for local government, Londres.
- MALMBORG, F. (2002): "Environmental management systems, communicative action and organizational learning", *Business Strategy and the Environment*, Vol.11, n°5, pp. 312–323.
- MALMBORG, F. (2003a), "Environmental management systems: what is in it for local authorities?", *Journal of environmental Policy and Planning*, n° 5, pp.3-21
- MALMBORG, F. (2003b): "Conditions for regional public-private partnerships for sustainable development – Swedish perspectives" *European Environment*, n° 13, pp.133-149
- MCINTOSH, M.; SMITH, R. (2001a), "The implementation of EMAS in Britain", en H. Heinelt, T. Malek, R. Smith & A. E. Toller (Eds), *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Aldershot, Ashgate, pp. 244–258
- MCINTOSH, M.; SMITH, R. (2001b), "The EMAS case studies in Britain", en H. Heinelt, T. Malek, R. Smith & A.E. Toller (Eds), *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Aldershot, Ashgate, pp. 259–288
- MONTESINOS JULVE, V. (1999): "Los órganos de control de la actividad económico-financiera del sector público", *Especial Congreso AECA*, X Congreso AECA, La Empresa Española ante el Siglo XXI, Zaragoza, Septiembre, pp. 38-39.
- MONTESINOS JULVE, Vicente; BRUSCA ALIJARDE, Isabel (2005), "Iniciativas de los ayuntamientos españoles para la mejora de la gestión y la calidad de los servicios", XIII Congreso AECA, Armonización y Gobierno de la Diversidad, Oviedo, Septiembre

- NETHERWOOD, A. (1996), "Environmental management systems", en R. J. Welford (Ed.), *Corporate Environmental Management: Systems and Strategies*, London, Earthscan Publications Ltd, pp. 35–58
- NETHERWOOD; SHAYLER, M. (1996): "The role of environmental management systems in local government", en *Corporate Environmental Management*, Welford, R. (ed.), Earthscan Publications Ltd, Londres, pp. 223-238.
- NORÉN Hanna; MALMBORG, Frederik (2004), "Are standardized EMSs useful in local authorities? A study of how a tool from the private sector is used in the public sector?", *Business Strategy and the Environment*, Vol.13, pp.187-197
- PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2001), Regulamento (CEE) n.º 761/2001 de 19 de Março de 2001, relativo ao EMASII, *Jornal Oficial (JO) L 114* de 24.04.01
- PAWAR, M.; RISSETO, C. (2001): "A tool for improvement: Environmental Management Systems", *Public Management*, Vol.83, nº11, pp10- 17
- PEATTIE, K.; HALL, G. (1994): *The greening of local government: a survey' local government studies*, Frank Cass, Londres.
- PRIOR, D.; ROVIRA, M. R. (2004), "Eco- Efficiency Evaluation of Spanish Municipalities: a non-parametric frontier approach", *EAA Congress*, Prague
- RIGLAR, N. (1997): "Eco-management and audit scheme for UK local authorities: Three years on", in: C. Sheldon (Ed.), *ISO14001 and beyond: Environmental Management Systems in the Real World*, pp. 390–332 (Sheffield, Greenleaf Publishing).
- RONDINELLI, D. A.; BERRY, M.A. (2000), "Corporate environmental management and public policy", *The American Behavioral Scientist*, Vol. 44, n.º 2, October, pp. 168-187
- ROWE, J.; ENTICOTT, R. (1998a): "The role of local authorities in improving the environmental management of SMEs: some observations from partnership programmes in the west of England", *Eco-Management and Auditing*, nº 5, pp 75-87
- ROWE, J.; ENTICOTT, R. (1998b), "Evaluating the links between locality and environmental performance of SMEs: some observations from survey and partnership programmes in the greater Bristol area", *Eco-Management and Auditing*, nº5, pp 112-125
- STEGER, Ulrich (2000), "Environmental Management Systems: Empirical evidence and further perspectives", *European Management Journal*, Vol. 18, n.º 1, February, pp. 23-37
- TAYLOR, B.; HUTCHINSON C.; POLACK S.; TAPPER R. (1994): *The Environmental Management Handbook*, Pitman Publishing
- TEJADA PONCE, A. (1999), *La gestión y el control socio-económico de las interacciones empresa-medio ambiente. Contribuciones de la contabilidad a la gestión sostenible de la empresa*, ICAC, Madrid
- TINOCO, J.E.; KRAEMER, M.E. (2004): *Contabilidade e Gestão Ambiental*, Atlas, São Paulo
- WELFORD, R. J. (1998), "Corporate environmental management, technology and sustainable development: postmodern perspectives and the need for a critical research agenda" (Editorial), *Business Strategy and the Environment*, Vol. 7, pp.1–12.
- WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (WBCSD, 1996), *Eco-efficient leadership for improved economic and environmental performance*, Geneva, Switzerland, <http://www.wbcsd.ch/>, consultado em 2 de Março de 2005.

ⁱ El EMAS II considera impactos directos aquellos que “abarquen las actividades de una organización sobre las cuales esta tiene el control, pudiendo incluir, sin limitarse a ellos, los siguientes aspectos: a) emisiones para la atmósfera; b) descargas para las aguas; c) restricción de la producción, reciclaje, reutilización, transporte y descarga de residuos sólidos y otros, en particular de residuos peligrosos; d) uso y contaminación de suelos; e) uso de recursos naturales y materias primas (incluyendo energía); f) cuestiones de impacto local (ruido, vibraciones, olores, polvo, efecto visual, etc.); g) cuestiones de transporte (tanto de mercancías y servicios como de personal); h) riesgos de accidentes medioambientales e impactos que surjan o puedan surgir en consecuencia de incidentes, accidentes y situaciones de emergencia potencial; i) efectos sobre la biodiversidad (Anexo IV del Reglamento 761/2001).

ⁱⁱ El EMAS II considera que se generan impactos indirectos cuando como “resultado de las actividades, productos y servicios de una organización, pueden existir aspectos medioambientales significativos sobre los cuales ella puede no poseer todo el control de gestión. Estos aspectos pueden incluir, entre otros: a) cuestiones relacionadas con productos (concepción, desarrollo, embalaje, transporte, uso y valoración/eliminación de residuos); b) inversiones de capital, concesión de préstamos y servicios de seguros; c) nuevos mercados; d) elección y composición de los servicios (por ejemplo, transporte o actividad de suministro de comidas preparadas); e) decisiones administrativas y de planificación; f) composición de las gamas de productos; g) comportamiento medioambiental y prácticas de constructores, subconstructores y proveedores”. Añade, además, que: “[...] En lo que respecta a estos aspectos medioambientales indirectos, la organización debe analizar qué influencia puede tener sobre esos aspectos y qué medidas puede adoptar para reducir el respectivo impacto” (Anexo IV del Reglamento 761/2001).

ⁱⁱⁱ Citado por Emilsson (2005).