

LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LAS ENTIDADES LOCALES PORTUGUESAS

Verónica Paula Lima Ribeiro

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave - Arcozelo Barcelos (Portugal)

Cristina Aibar Guzmán

Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN:

El objetivo del presente trabajo de investigación es conocer el posicionamiento estratégico adoptado en relación al medio ambiente adoptado por una muestra de grandes y medios municipios portugueses y analizar las prácticas e instrumentos de gestión medioambiental empleados por los mismos. Dicho estudio ha utilizado como metodología de investigación el cuestionario postal. Los resultados obtenidos indican que, a nivel general, las entidades locales portuguesas manifiestan una elevada preocupación y sensibilización en relación a la protección y conservación del medio ambiente. En la mayoría de las entidades, dicha preocupación tiene su reflejo en su estructura organizativa. La mayoría de las entidades ha formulado una política medioambiental, donde predomina información sobre el grado de cumplimiento de la legislación medioambiental. La implantación de SGMA y la elaboración de información medioambiental bajo la forma de indicadores no son prácticas usuales en las entidades analizadas

PALABRAS CLAVE: Gestión medioambiental; Entidades locales; Estudio empírico; Portugal.

ABSTRACT

The aim of this paper is to understand the strategic position adopted by Portuguese local authorities concerning the environment, as well as to analyze their practices and environmental management tools. The data was collected by sending a postal questionnaire to a sample of large and medium-sized city councils and the municipal companies belonging to those municipalities. The findings suggest that, in general, Portuguese local authorities show a high concern and awareness regarding environmental protection and conservation. In most of the entities, this concern is reflected in their own organizational structure. The majority of these entities have developed an environmental policy in which predominant information is focused on the degree of compliance with environmental legislation. The implementation of Environmental Management Systems (EMS) and the development of environmental information in the form of indicators are not usual practice in the analyzed entities.

KEY WORDS: Environmental management; Local authorities; Empirical study; Portugal.

INTRODUCCIÓN

Aunque, con carácter general, se considera que las empresas, en particular las pertenecientes a sectores industriales, son las que generan mayores impactos sobre el medio ambiente, no puede ignorarse el hecho de que las administraciones públicas, especialmente los ayuntamientos, generan un volumen cada vez más significativo de contaminación (por ejemplo, a través del uso de vehículos, el consumos de papel, agua, etc.) y realizan actividades (tales como las relacionadas con la construcción

de edificios, carreteras, etc.) que afectan de forma importante al entorno, de allí su consideración como “destructores silenciosos” (Taylor *et al.*, 1994).

Ello ha llevado a que a lo largo de las últimas décadas la protección y conservación del medio ambiente haya pasado a ocupar un lugar destacado entre las principales preocupaciones tanto de los gobiernos, en sus distintas esferas de autoridad y poder, como de los restantes agentes sociales. Este cambio de valores ha estado motivado, en gran parte, por la toma de conciencia generalizada respecto a las repercusiones y los efectos dañinos sobre el entorno producidos por la actividad humana, en general, y la actividad económica, en particular, y la consiguiente necesidad de que los poderes públicos y el conjunto de la sociedad den una respuesta apropiada a los problemas generados y al reto que plantea el logro del Desarrollo Sostenible.

Por consiguiente, consideramos que, al igual que existen presiones, internas y externas, para que las empresas tomen medidas para reducir las repercusiones medioambientales de su actividad y mejorar su desempeño medioambiental de la organización, también es apremiante que las entidades públicas, en particular las de carácter local, tengan en consideración las variables medioambientales en su ámbito de decisión. En respuesta a dichas presiones paulatinamente se han ido desarrollando e implementando prácticas e instrumentos de gestión, denominados “sostenibles”, cuya finalidad principal es reducir o, en la medida de lo posible, eliminar los impactos negativos sobre el medio ambiente ocasionados por la actividad económica.

Si bien que el interés por las prácticas de gestión medioambiental sea ya una realidad en el seno empresarial, a nivel del sector público la integración de las prácticas y principios de gestión medioambiental empieza a ser una preocupación creciente en las entidades públicas, en particular en países como Suecia, el Reino Unido y Australia. Así, del mismo modo que asistimos, en el sector privado, a la proliferación de la investigación empírica en el área de la Gestión Medioambiental, a nivel del sector público empiezan a surgir algunos estudios que visan analizar el grado de desarrollo de prácticas de gestión medioambiental en las entidades públicas locales, aunque su mayoría esté centrada en la implementación de Sistemas de Gestión Medioambiental (Buström, 2000b; Frost y Seamer, 2002; Norén y Malmborg, 2004; Emilsson y Hjelm, 2002a-b, 2004, 2005).

Con el propósito de intentar cubrir en parte la laguna existente en el ámbito geográfico portugués en materia de investigación en gestión medioambiental, donde, hasta el momento, no conocemos la existencia de ningún estudio de este tipo relativo al sector público, el objetivo de este trabajo es analizar el tipo de gestión medioambiental llevada a cabo por las entidades locales portuguesas. Con este fin, hemos estructurado nuestro trabajo en cinco partes. Así, hemos empezado por situar el desarrollo sostenible en el ámbito de las políticas públicas y analizar las características e implicaciones de una perspectiva local de la gestión ambiental. A continuación parte presentamos una breve revisión empírica de la literatura que sostiene y justifica el estudio realizado. En la tercera parte se describe la muestra seleccionada para la realización del estudio empírico y la metodología de investigación adoptada. La cuarta parte es destinada a la presentación y discusión de los resultados obtenidos. Por último, presentamos las principales conclusiones de nuestro estudio, e indicamos algunas pistas de investigación para el futuro.

1. CONTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL LOCAL A LA SOSTENIBILIDAD

1.1. Las políticas públicas en favor del desarrollo sostenible

El deterioro del medio ambiente constituye uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta la sociedad en la actualidad hasta el punto que la protección y conservación del mismo se ha convertido en una de las tareas prioritarias para los distintos agentes sociales. Así, en los últimos años, se ha producido una mayor toma de conciencia por parte del conjunto de la sociedad acerca de la

importancia de alcanzar el Desarrollo Sostenible, lo que ha dado lugar a un notable incremento de las presiones a favor de la puesta en práctica de actuaciones de diversa índole conducentes al logro de dicho objetivo.

En este contexto, la Cumbre de Río de 1992 supuso un punto de inflexión en la actuación de los gobiernos en materia de protección y conservación del medio ambiente ya que, a partir de ese momento, el Desarrollo Sostenible comienza a considerarse un objetivo prioritario a alcanzar por las políticas públicas, tanto a nivel nacional como internacional (Costa, 2000).

A este respecto, De la Fuente y De la Calle (1999) consideran que, para frenar el proceso de deterioro y destrucción del entorno, los poderes públicos deben poner en marcha políticas públicas medioambientales, las cuales representan un conjunto de técnicas y medidas coordinadas que las administraciones públicas deben adoptar en defensa del medio ambiente para alcanzar los objetivos de protección, vigilancia y corrección de las agresiones medioambientales. En esta misma línea, Aguilar Fernández (1997) sostiene que, en términos generales, la protección medioambiental se puede entender como una política pública de naturaleza reguladora una vez que a través de la emisión y aplicación de normas se imponen límites y se controlan las actuaciones de los distintos agentes socioeconómicos sobre el entorno, tanto a nivel individual como colectivo.

Al mismo tiempo, Tapper (1994) resalta la importancia de que las políticas públicas relacionadas con la protección del medio ambiente tengan entre sus objetivos el fomentar que el comercio y la industria realicen voluntariamente las inversiones necesarias para el logro de los objetivos nacionales en materia de Desarrollo Sostenible, de forma que el crecimiento económico sea compatible con la protección del entorno (Albi, 2000).

En su origen, el concepto de Desarrollo Sostenible se asentaba en dos pilares fundamentales: el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Sin embargo, en la Carta de Aalborg¹, firmada en 1994, se ponía de manifiesto la interdependencia existente entre las variables medioambientales, económicas y sociales, al señalar que el objetivo a alcanzar era el logro de justicia social, economías sostenibles y un entorno duradero, planteando que la justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad económica (desarrollo armónico) y la equidad (reducción de desigualdades), cuya consecución, a su vez, requiere la sostenibilidad medioambiental (que permita legar a las generaciones futuras un entorno saludable y equilibrado).

En consecuencia, tras la Cumbre Social de Copenhague, celebrada en 1995, se introduce la vertiente social como tercer pilar del concepto de Desarrollo Sostenible (ENDS, 2002). De esta forma, el logro del Desarrollo Sostenible supone avanzar en tres pilares fundamentales: el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Es decir, el Desarrollo Sostenible presupone la integración de tres dimensiones:

- Medioambiental (ecológica), a través de la sostenibilidad medioambiental. Se define como la necesidad de mantener la continuidad de los recursos medioambientales a lo largo del tiempo. Se puede lograr a través de la limitación del consumo de los recursos y productos fácilmente agotables, la reducción de los residuos y la contaminación en todas sus vertientes, la conservación de la energía y el reciclaje.
- Social, a través de la sostenibilidad social. Implica la necesidad de garantizar la equidad intergeneracional, es decir, satisfacer las necesidades básicas actuales de todas las personas garantizando, al mismo tiempo, el que, llegado el momento, las generaciones futuras puedan igualmente satisfacer las suyas.

¹ La carta de Aalborg fue aprobada por los participantes de la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca) el 27 de mayo de 1994. Se trata de un documento que establece las líneas estratégicas a seguir por los gobiernos locales que se adhieran al cumplimiento de las condiciones para el Desarrollo Sostenible (Erias Rey, 2003).

- Económico, a través de la sostenibilidad económica. Supone la búsqueda del equilibrio económico mediante una combinación óptima entre el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales.

En resumen, el concepto de Desarrollo Sostenible resulta de la evolución de la idea de un desarrollo económico en el cual se integran, a todos los niveles y espacios, los intereses sociales y, principalmente, medioambientales. Por otro lado, Erias Rey (2003) señala que, aunque el concepto de Desarrollo Sostenible haya surgido y se haya consolidado en un contexto internacional, cada vez más es mayor su aplicación en el ámbito regional y, especialmente, en el ámbito local. En este sentido, Casares Long y Arca Ruibal (2002) resumen en la frase “pensar y actuar local y globalmente” los distintos ámbitos que influyen en la sostenibilidad.

El Desarrollo Sostenible representa un desafío que supone para las organizaciones la revisión de sus formas de producir y sus métodos de gestión. Las entidades que conforman el sector público, y de un modo particular las entidades locales dada su mayor proximidad a los ciudadanos, deben reajustar sus estructuras de forma que los servicios municipales prestados sean sostenibles y estén distribuidos equitativamente, no sólo respecto a las generaciones presentes sino también de cara a las necesidades de las generaciones futuras. Para lograr este objetivo es imprescindible la definición de una metodología de planificación estratégica cuyo ámbito contemple al conjunto de la comunidad y tenga en cuenta las consideraciones ecológicas y económicas que le afectan desde una perspectiva de largo plazo.

Así, en la Cumbre de la Tierra en 1992 se aprueba la Agenda 21 en la que se propone la creación de los medios y herramientas necesarios para conseguir el objetivo del Desarrollo Sostenible, frenando la destrucción del medio ambiente y eliminando las desigualdades entre los distintos países. La Agenda 21 ha sido uno de los programas más ambiciosos que se aprobaron en dicha Cumbre con el que se intenta establecer a nivel local los principios del Desarrollo Sostenible².

La Agenda Local 21 constituye un plan estructural de medio y largo plazo desarrollado por las entidades locales para lograr la integración de las políticas medioambientales, económicas y sociales del municipio a través de la elaboración de un Plan de Acción Local cuya finalidad es el logro de la sostenibilidad local y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos del municipio (Montesinos Julve y Brusca Alijarde, 2005).

1.2. Una perspectiva local de la gestión medioambiental

En los últimos años muchas entidades públicas han tomado nota del cambio cualitativo experimentado en la apreciación de los ciudadanos sobre las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible y han comprendido la necesidad de adoptar una actuación coherente y planificada con relación al medio ambiente que les permita enfocar desde una perspectiva global las distintas funciones y actividades vinculadas a la protección del entorno que hasta el momento se venían

² Dicho documento estratégico insta a las administraciones locales a crear un plan de acción para la sostenibilidad específico para su localidad, tomando como base los objetivos generales de la Agenda 21, es decir, les anima a crear su propia Agenda Local 21, expresándose a tal efecto en los siguientes términos: “como muchos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa la Agenda 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos de la Agenda. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización de la ciudadanía en pro del Desarrollo Sostenible” (CNUMAD, 1992, Agenda 21, capítulo 28). A nivel europeo, los principios de la Agenda 21 se han concretado en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en 1994 en Aalborg (Dinamarca), en la que se aprobó la Carta de Aalborg.

desarrollando de forma independiente y separada por parte de los distintos departamentos y servicios públicos (Montesinos Julve, 1999 y Netherwood y Shayler, 1996).

En su papel de “guardianes” del bienestar de la comunidad, las entidades públicas deben asumir nuevas responsabilidades con relación al medio ambiente, que Peattie y Hall (1994) resumen en los siguientes puntos:

- Regular los distintos aspectos de la actuación de las organizaciones que pueden afectar al medio ambiente (por ejemplo, estableciendo límites para las emisiones de residuos al aire o al agua o para el uso de energía,...).
- Supervisar el cumplimiento de la normativa existente en materia medioambiental, estableciendo las sanciones a aplicar en el caso de que se sobrepasen los límites 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 preservar el entorno, realizando campañas informativas y creando oficinas o centros a donde puedan acudir los ciudadanos y las empresas en busca de asesoramiento
- Fomentar el que las empresas adopten actuaciones conducentes a preservar o mejorar el estado del entorno próximo.

Para hacer frente al amplio abanico de funciones y responsabilidades medioambientales que acabamos de describir, las entidades públicas pueden llevar a cabo iniciativas y prácticas de diversa índole para 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 que trataba de incentivar que las entidades públicas británicas adoptasen una perspectiva más amplia a la hora de abordar las cuestiones medioambientales, desarrollando políticas para, por un lado, mejorar la información medioambiental que suministran al público y, por otro, supervisar los impactos de su propia actuación sobre el entorno (Friends of the Earth, 1988). Entre los instrumentos sugeridos en el citado informe, Netherwood y Shayler (1996) destacan los siguientes: cartas medioambientales (environmental charters), informes sobre el estado del entorno y auditorías internas.

Por otro lado, también en el Reino Unido, el *Local Government Management Board* ha identificado el desarrollo de Sistemas de Gestión Medioambiental (SGMA) por parte de las entidades locales como uno de los instrumentos claves para el logro de una actuación compatible con el desarrollo sostenible por las entidades públicas (LGMB, 1993a), estableciendo como objetivos principales de dichos sistemas los tres siguientes (LGMB, 1993b): el desarrollo de políticas, programas de gestión medioambiental; la evaluación periódica de las políticas, programas y sistemas desarrollados y la provisión al público de información sobre el rendimiento medioambiental.

Según Brusca Alijarde (2003) el tipo de servicios prestados por las entidades locales, en concreto, en el ámbito de la gestión del agua y los residuos o de las infraestructuras de transporte, supone la necesidad de vincular la gestión local a la problemática medioambiental para responder tanto a la creciente sensibilización social en esta materia como a la proliferación de normas medioambientales que ha tenido lugar en las últimas décadas. De este modo, se entiende que la administración local debe desarrollar sus propias actuaciones en materia de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente y, en este sentido, las entidades deben adoptar una actitud proactiva poniendo en práctica medidas que, por un lado, les permitan gestionar mejor sus propios impactos medioambientales y, por otro, favorezcan e impulsen la adopción por parte de otras organizaciones de comportamientos compatibles con la protección y conservación del entorno (Aibar Guzmán, 2002).

La actuación en ambas vertientes suele exigir que tenga lugar un cambio organizativo, cultural y de gestión en las entidades públicas que supone la incorporación de valores, objetivos y estrategias vinculados a la búsqueda de la sostenibilidad y al concepto de Desarrollo Sostenible así como la

adopción de herramientas e instrumentos de gestión apropiados para un adecuado tratamiento de las cuestiones medioambientales, entre los cuales destacan los Sistemas de Gestión Medioambiental (SGMA) y la Agenda Local 21.

El desarrollo e implementación de SGMA por parte de las entidades locales es uno de los instrumentos claves no sólo para la mejora continua del desempeño medioambiental de la entidad sino también la obtención de información útil en relación al mismo. Si bien esta herramienta está asociada generalmente al ámbito privado (principalmente al sector industrial) en los últimos años se ha comenzado a utilizar en el sector público, en particular 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.

Aunque la implantación de los SGMA en las entidades locales es voluntaria, ello no quiere decir que no existan presiones a nivel internacional así como en el ámbito de los distintos gobiernos nacionales a favor del uso de tales sistemas. También la elevada implantación de dichos sistemas en las empresas y la obtención de ventajas potenciales con su implantación (tales como la mejora del desempeño medioambiental y de la imagen de la entidad) son otras razones que motivan a las entidades locales a desarrollar e implantar dichos sistemas. Además, el SGMA suele ser visto como un instrumento que ayuda a alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda Local 21, es decir, la sostenibilidad. La Agenda Local 21 es concebida como un plan estratégico que persigue el logro del Desarrollo Sostenible en cada municipio en que se implanta a través del diagnóstico y formulación de soluciones para los problemas municipales en materia de protección y conservación del medio ambiente.

2. REVISIÓN EMPÍRICA DE LITERATURA

Frente a una creciente preocupación en relación a la conservación del medio ambiente la puesta en práctica de actuaciones sostenibles es uno de los caminos que cualquier entidad, pública o privada, suele seguir para mejorar su desempeño medioambiental. En este trabajo empírico nos hemos centrado en el ámbito público, en particular, en las entidades locales portuguesas, al considerar que dichas entidades manifiestan una preocupación por las cuestiones de interés público en general y, al mismo tiempo, desempeñan un papel importante en la conservación del medio ambiente a nivel de la comunidad en la que se inscriben. Por otro lado, aunque tradicionalmente sus actividades no se han considerado especialmente contaminantes, cada vez más se asume que, tanto de forma directa como indirectamente, las actuaciones de las entidades públicas tienen efecto sobre el medio ambiente. Por consiguiente, dichas entidades manifiestan la necesidad de desarrollar prácticas capaces de gestionar las repercusiones sobre el medio ambiente de su actividad.

Pese al creciente desarrollo experimentado en materia de gestión medioambiental a nivel del sector público, tanto en términos teóricos como prácticos, el estudio de la gestión medioambiental en el sector público está aún muy lejos del estado de la investigación desarrollada en el ámbito privado. En efecto, de acuerdo con algunos autores (Gray y Haslam, 1990; McElroy *et al.*, 2005), todavía es limitado nuestro conocimiento y comprensión acerca de las prácticas de gestión medioambiental llevadas a cabo por las organizaciones pertenecientes al sector público.

La evidencia empírica existente en dicha área es escasa, puesto que la adopción de prácticas de gestión medioambiental, tales como la implementación de un SGMA en el ámbito municipal es un fenómeno relativamente nuevo y, por consiguiente, un área poco investigada hasta el momento. En hecho, con excepción de países como Suecia o el Reino Unido, todavía es poco común la implementación de SGMA en entidades públicas, en general, y locales, en particular. A continuación, presentamos algunos de los estudios empíricos desarrollados sobre gestión medioambiental municipal y experiencias de implementación de sistemas de gestión medioambiental en entidades locales (cuadro 1).

En Portugal, hasta al momento, no conocemos la existencia de estudios empíricos aplicados a las entidades públicas que hayan analizado las practicas de gestión medioambiental o los factores explicativos de las mismas, al contrario de lo que se observa en otros países, tales como Suecia (Burström, 2000) o Australia (Frost y Seamer, 2002), si bien existe alguna investigación empírica a nivel del sector privado portugués (Carvalho y Monteiro, 2002; Monteiro, 2006). Incentivados por la escasez de estudios en el ámbito del sector público, no sólo a nivel internacional pero en particular en nuestro país, hemos tratado de contribuir al conocimiento de esta materia a través de un estudio que, tomando como base la evidencia de otros ámbitos geográficos (en particular en Australia), permitiese evaluar, en la Administración Local portuguesa, su nivel de gestión medioambiental. Así, siguiendo la línea de investigación de Frost y Seamer (2002) tratamos de analizar la gestión medioambiental desarrollada en una muestra de entidades locales en Portugal.

Cuadro 1. Estudios relativos a las iniciativas de gestión medioambiental en las entidades locales

Autores	Objetivo	Metodología y muestra	Resultados
Burström (2000)	Comprender el proceso de desarrollo, implementación y uso de SGMA administrativos y analizar los efectos de dichos sistemas sobre las prácticas de gestión medioambiental del ayuntamiento y de la comunidad local así como en la calidad del territorio	Metodología: estudio de caso a través de entrevistas personales a un conjunto de 15 personas implicadas en el proceso de implementación del SGMA Muestra: el municipio Sueco de Västerås (el cual, con una población de 125.000 habitantes, es el sexto mayor municipio del país).	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de implementación del SGMA fue más rápido en los servicios del sector duro (<i>hard</i>), tales como servicios técnicos, administración y planificación medioambiental, gestión de residuos, agua y energía, que en los del sector suave (<i>soft</i>), como los servicios sociales. No obstante, a lo largo del proceso, ambos tipos de servicios compartieron experiencias y establecieron una comunicación entre las diferentes categorías de profesionales. El estudio reveló también la existencia de un cambio de actitud entre los distintos profesionales municipales a fin de permitir el avance del proceso de implementación del SGMA.
Frost y Seamer (2002)	Analizar la asociación entre las prácticas internas de gestión medioambiental y el nivel de divulgación medioambiental y su relación con el grado de visibilidad política de la entidad.	Metodología: encuesta postal y análisis de los informes anuales relativos al año 1996. Muestra: 35 entidades públicas de Nueva Gales del Sur (Australia).	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una relación entre el desarrollo de prácticas de gestión medioambiental y la divulgación de información medioambiental en las cuentas anuales. - La visibilidad política de la entidad está asociada al nivel de divulgación de información medioambiental (por un lado, las organizaciones con mayor sensibilidad medioambiental presentan altos niveles de divulgación y, por otro, cuanto mayor es su dependencia del presupuesto del Estado para la obtención de fondos, mayor es la probabilidad de que la entidad divulgue información medioambiental).
Burström y Lindqvist (2002)	Identificar las necesidades de información medioambiental en los municipios y las herramientas e instrumentos utilizados para satisfacer dichas necesidades.	Metodología: análisis de los programas medioambientales municipales, los planes medioambientales, los documentos de la Agenda Local 21, los programas de supervisión medioambiental, etc. También se realizaron entrevistas tanto a funcionarios del gobierno municipal como a las administraciones medioambientales. Muestra: tres municipios suecos (Estocolmo, Linköping y Finspång) elegidos por poseer estructuras organizativas diferentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Estocolmo es el único de los tres municipios analizados que ha declarado e identificado explícitamente la necesidad de información medioambiental en el contexto de su política y gestión medioambiental - Los municipios analizados se han centrado principalmente en los aspectos más científicos o técnicos de las cuestiones medioambientales - Existe una relación entre el tamaño del ayuntamiento y la elaboración de información medioambiental, puesto que los municipios de tamaño pequeños están más retrasados que los grandes en términos de información medioambiental, justificando este hecho en que cuentan con menos recursos y competencias. - Ninguno de los municipios estudiados ha considerado las necesidades básicas de información para la gestión medioambiental municipal y, con excepción de los indicadores de sostenibilidad desarrollados en relación a la Agenda Local 21 de Estocolmo, la información elaborada se centra en las presiones medioambientales, el estado del entorno y los impactos medioambientales, conteniendo principalmente aspectos de tipo cualitativo.

Cuadro 1. Estudios relativos a las iniciativas de gestión medioambiental en las entidades locales

Autores	Objetivo	Metodología y muestra	Resultados
Emilsson y Hjelm (2004)	Analizar las principales diferencias y semejanzas entre entidades con respecto a la implementación del SGMA	Metodología: estudio de caso Muestra: dos entidades locales (Newcastle, en Reino Unido y Gothenburg, en Suecia)	<ul style="list-style-type: none"> -La decisión de implementar el SGMA tenía distintos orígenes: (a) interno, para dar ejemplo a los restantes agentes sociales y (b) externo, la presión del gobierno central (a través del sistema Best Value) y presiones por parte de la industria (que ya utilizaba los SGMA). -No existe una estrategia definida para la implementación del SGMA. En los dos casos, los departamentos técnicos fueron los pioneros en la puesta en marcha del proceso.
Norén y Malmberg (2004)	Conocer cuáles son los efectos de la utilización de SGMA estandarizados en la gestión medioambiental.	Metodología: estudio de caso. Muestra: dos municipios suecos	<ul style="list-style-type: none"> -Los resultados permiten concluir que la gestión medioambiental en las entidades locales mejora como consecuencia de la implementación de un SGMA. -Como principales ventajas asociadas a dicho sistema destacan: una estructura más transparente, una mejor definición de responsabilidades, información más transparente, mayor conciencia de las cuestiones medioambientales y mejoras en la comunicación. -Entre los inconvenientes resultantes del uso del SGMA se señalan: el mayor trabajo administrativo que supone, la necesidad de tiempo para desarrollar y mantener el sistema y el riesgo de que el mismo se vuelva demasiado detallado y de difícil funcionamiento. Además, los autores observaron que esta herramienta era más útil para los servicios técnicos y las empresas municipales que para los servicios sociales.
Montesinos Julve y Brusca Alijarde (2005)	Mostrar las opciones y alternativas utilizadas en la práctica por los ayuntamientos españoles para la mejora de la gestión desde tres perspectivas: económico-financiera, de la calidad y medioambiental	Metodología: cuestionario postal. Muestra: todos los ayuntamientos españoles de más de 20.000 habitantes (334). La tasa de respuesta se sitúa en el 26%, es decir, 87 encuestas.	<ul style="list-style-type: none"> -Los ayuntamientos españoles son conscientes de la importancia de su papel en la protección del medio ambiente, no existiendo diferencias entre los mismos en función de su tamaño. Así, el 56,3% de los ayuntamientos han implantado la Agenda Local 21, lo que indica una primera puesta en marcha de medidas y actividades para la conservación del entorno. -El porcentaje de entidades que han implantado sistemas de gestión medioambiental es elevado (33,3%) y, en el caso de los ayuntamientos grandes, llega al 40%. El porcentaje de entidades que han seguido alguna normativa (ISO 14001 o EMAS) al desarrollar sus SGMA se reduce al 20,7%, sin existir diferencias significativas en función del tamaño. -En cuanto a la certificación del sistema según la ISO 14001, se ha obtenido únicamente por un 6,9% de los ayuntamientos (todos ellos de menos de 100.000 habitantes). Aquellos ayuntamientos que cuentan con la certificación según la ISO 14001, en su mayor parte, también poseen la certificación ISO 9001.
Emilsson y Hjelm (2005)	Analizar el uso de los SGMA en las entidades locales suecas.	Metodología: Entrevistas telefónicas. Muestra: 37 entidades locales suecas (seleccionadas entre las 107 que en el año 2000 estaban implementando el SGMA).	<ul style="list-style-type: none"> -Aunque en el año 2000 el SGMA se utilizaba principalmente en los departamentos técnicos, en 2003 muchas entidades afirmaban que los SGMA con más éxito y mejor recibidos habían sido los implantados en el sector "soft". -A pesar que en la mayor parte de los casos las autoridades locales habían completado el proceso de implementación del SGMA, en comparación con la situación del año 2000, había muchos departamentos/unidades que se encontraban en la misma fase del proceso o habían avanzado poco. -Hay una clara preferencia por las normas simplificadas, utilizadas exclusivamente en casi la mitad de las entidades (49%), y revela la existencia de una relación entre la norma utilizada y el tipo de departamento donde está implementado el SGMA.

3. MUESTRA Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

A fin de comprobar el grado de desarrollo e implantación de las prácticas de gestión medioambiental a nivel de la Administración Local Portuguesa, hemos optado por seleccionar una muestra representativa del conjunto de entidades locales pertenecientes al territorio geográfico portugués, tomando como base los ayuntamientos de mediana y gran dimensión y las empresas municipales pertenecientes a dichos municipios.

Así, en lo que se refiere a la definición del tamaño de los ayuntamientos hemos utilizado la tipología elaborada por Carvalho *et al.* (2005), quienes establecieron tres grupos de ayuntamientos: (a) pequeños, con población menor o igual a 20.000 habitantes; (b) medianos, con población mayor de 20.000 y menor o igual a 100.000 habitantes; (c) grandes, con población superior a los 100.000 habitantes³.

Considerando dichas dimensiones y la región donde se insieren, a la fecha de realización de nuestro estudio, los municipios portugueses se distribuyen de la siguiente forma:

Pequeños	Medios	Grandes
178 municipios	105 municipios	24 municipios
	20.000 habitantes	100.000 habitantes

La elección, en nuestra muestra, de las entidades de tamaño mediano y grande se justifica porque entendemos que los municipios medianos y grandes, por el hecho de tener un alto número de habitantes, disponen de mayores recursos financieros y humanos, por lo que, en principio, están en mejores condiciones para llevar a cabo una adecuada gestión de los aspectos medioambientales vinculados a su actividad y territorio.

Nuestra muestra incluye también a las empresas municipales que operan en el ámbito geográfico de los ayuntamientos seleccionados. Se justifica la inclusión de este tipo de entidades por la afinidad existente entre los ayuntamientos y las empresas municipales, debido a que: a) Los ayuntamientos poseen todo o parte del capital de estas empresas; b) A semejanza de los ayuntamientos, dichas empresas realizan actividades que persiguen fines de reconocido interés público. Las empresas municipales son empresas públicas creadas por los municipios, con capitales propios para, bajo la dirección de la Cámara Municipal, explotar servicios de interés local contenidos dentro de las atribuciones definidas para el municipio. Además, la creación de empresas municipales pretende agilizar y mejorar la gestión municipal, recurriendo a una estructura organizativa menos sometida a los límites impuestos por el derecho administrativo, con el objetivo de realizar una gestión más flexible, económica, eficiente y eficaz y llevar a cabo la prestación de servicios de mayor calidad.

Si bien no es conocido el número exacto de empresas municipales constituidas en Portugal, el 11 de mayo de 2006 el Diario de Noticias publicó el resultado de una encuesta realizada por el mismo en la que se señalaba la existencia de 169 empresas municipales, 21 participaciones de municipios en empresas de capitales mayoritariamente públicos, ocho empresas intermunicipales y cinco empresas de capitales públicos. Según esta fuente, la mayor parte de estas empresas (35%) se había creado para dar cumplimiento a una de las competencias autárquicas más directa: la gestión de equipamientos públicos, mientras que el 15% de los municipios encuestados habían optado por crear empresas para los servicios municipales de agua y medio ambiente.

³ Según Carvalho *et al.* (2005), la agrupación de los datos considerando la dimensión representada por el número de habitantes está justificada debido a que el universo de los ayuntamientos portugueses se caracteriza por estar formado por entidades de dimensión muy heterogénea, hecho que condiciona la organización política y funcional y los montantes de las transferencias del Presupuesto del Estado. Además, dicha clasificación está basada en uno de los criterios definidos en la Ley de las Finanzas Locales (Ley nº 42/98 de 6 de Agosto).

Para nuestro estudio, como hemos referido nos hemos centrado en las empresas municipales que operan en el ámbito territorial de los medios y grandes municipios seleccionados. Aunque la población de partida estaba constituida inicialmente por 78 empresas municipales pertenecientes a los municipios de tamaño mediano y grande, hemos tenido que excluir de la población a dos empresas municipales, por haber cesado su actividad en el año 2005.

A tenor de lo expuesto, nuestra población está constituida por 205 entidades, de las cuales 129 son ayuntamientos y 76 empresas municipales.

Para alcanzar los objetivos señalados, hemos elegido como metodología de investigación para la obtención de los datos la realización de una encuesta postal, puesto que consideramos que se trata de un instrumento de investigación cuantitativa cuya aplicación permite la recopilación de una gran cantidad de información, susceptible de ser medida y sobre la cual se puede hacer inferencia estadística, por lo que constituye un método fundamental para nuestro análisis. Una vez elegida la población hemos procedido al envío del cuestionario postal con el que pretendíamos obtener datos relativos a las prácticas de gestión medioambiental. El cuestionario fue enviado en abril de 2006 y en Diciembre de 2006 habíamos obtenido un total de 62 respuestas, lo que representa el 30,2% de nuestra población.

El Cuadro 2 recoge la distribución de la población y de la muestra por tipo de entidad, así como la proporción de cada uno de los tipos de entidades que componen la muestra con relación a la población.

Cuadro 2. Distribución del n.º de entidades de la población y de la muestra

Tipo de entidad	n.º entidades (población)	%	n.º entidades (muestra)	%	% muestra en la población
Ayuntamientos	129	62,9	51	82,3	39,5
Empresas municipales	76	37,1	11	17,7	14,5
Total	205	100,0	62	100,0	30,2

En lo que respecta a la caracterización de la muestra debe destacarse que:

- En términos de localización geográfica, independientemente del tipo de entidad, las regiones del Norte y Lisboa y Vale do Tejo concentran el mayor número de entidades objeto de estudio. Además, la mayoría de las entidades (72,6%) se localizan en el litoral del país⁴.
- En relación al tamaño de las entidades:
 - a) En lo que respecta a los ayuntamientos, hemos utilizado como criterio clasificador el número de habitantes, al ser el criterio utilizado en la mayoría de los trabajos que tienen como objeto de estudio las entidades locales (Montesinos Julve y Brusca Alijarde, 2005; McElroy *et al.*, 2005), obteniendo que la mayoría de los municipios que componen la muestra son de dimensión mediana (84,3%);
 - b) En lo que respecta a las empresas municipales, siguiendo el criterio comúnmente apuntado por la literatura para definir el tamaño de una empresa (independientemente del sector de origen, público o privado): el volumen de ventas y prestación de servicios o volumen de negocios, hemos obtenido que la mayoría de las empresas municipales de la muestra presentan un volumen de negocios inferior a los 3.000.000 €

⁴ Una vez que nuestra población integra municipios de dimensión mediana y grande (y sus respectivas empresas municipales) era previsible su localización geográfica en la zona litoral del país, donde se observa un mayor desarrollo económico.

- Con relación al control del capital social de las empresas municipales, la mayoría de las entidades analizadas están controladas por ayuntamientos de mediana dimensión (el 54,5%), si bien existe un porcentaje significativo de empresas controladas por grandes municipios (el 45,5%).

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

4.1 Actuación medioambiental

La preocupación por la conservación y protección del entorno se manifiesta en 58 de las entidades que integran la muestra objeto de estudio (lo que corresponde al 93,5% del total), mientras que sólo 4 entidades han afirmado que no mantienen una actitud activa con relación al medio ambiente (Cuadro 3).

Cuadro 3. Actitud con relación al medio ambiente

	n	%
Activa	58	93,5
Pasiva/Nula	4	6,5
Total	62	100,0

A fin de conocer el grado de preocupación de las entidades analizadas con relación a la conservación del medio ambiente, hemos solicitado a los encuestados que indicasen sobre una escala *Likert* [graduada de 1 (nula) a 5 (muy alta)] la importancia que se otorga en su organización a las cuestiones medioambientales. La media obtenida es de 3,85 (Cuadro 4), lo que sugiere que las entidades analizadas tienden a presentar una alta preocupación con relación a las cuestiones medioambientales.

Cuadro 4. Grado de preocupación con relación a la protección medioambiental

	n	Media	Desviación típica
Preocupación con relación a la conservación del medio ambiente	62	3,85	1,022

A este respecto, hemos de señalar que para las cuatro entidades que habían afirmado que no llevaban a cabo ningún tipo de actuación relacionada con la protección y conservación del medio ambiente, se ha corroborado la inexistencia de preocupaciones de naturaleza medioambiental. Con relación a las restantes entidades, como puede observarse en el Cuadro 5, su actuación medioambiental está centrada, fundamentalmente, en el desarrollo de estrategias y políticas para la conservación del entorno (en un 81% de los casos) y en la difusión dentro del territorio municipal de una cultura de sostenibilidad (el 70,7% de los casos). Entre otras actuaciones apuntadas, destacan también la prevención de daños medioambientales, la educación medioambiental y la adhesión a la Carta de Aalborg.

Cuadro 5. Actuaciones medioambientales

	n	% casos
Desarrollo de estrategias y políticas para conservación del medio ambiente	47	81,0
Difusión de una nueva cultura de sostenibilidad	41	70,7
Implantación de un SGMA	12	20,6
Otras	6	10,3

Casos válidos: 58

Además, hemos tratado de conocer cuáles son los aspectos medioambientales directos en los que centran su atención las entidades analizadas en el ámbito de sus actuaciones medioambientales, obteniendo los resultados que figuran en el cuadro 6.

Cuadro 6. Actuaciones sobre aspectos medioambientales directos

	n	% casos
Residuos sólidos	54	87,1
Cuestiones locales (ruido, vibración, olores, polvo..)	42	67,7
Emisiones al agua	39	62,9
Consumo materias primas y/o recursos naturales (energía, agua, combustibles,...)	26	41,9
Cuestiones relacionadas con el transporte (de bienes, servicios y personas)	26	41,9
Riesgos de accidentes e impactos ambientales	19	30,6
Utilización y contaminación del suelo	17	27,4
Emisiones atmosféricas	12	19,4
Ninguno de los anteriores	6	9,7

Como se puede comprobar, los residuos sólidos constituyen el aspecto medioambiental sobre el que actúan la mayoría de las entidades de la muestra (el 87,1% de los casos), resultado que está en línea con los obtenidos en estudios realizados en el ámbito del sector privado (Llena, 1999; Carvalho y Monteiro, 2002b; Monteiro, 2006). Las actuaciones a nivel de las cuestiones locales (como ruidos, vibraciones, olores, etc.) y de las emisiones al agua también están patentes en un número considerable de entidades (el 67,7% y el 62,9% de los casos, respectivamente). El aspecto sobre el cual actúa un menor número de entidades son las emisiones atmosféricas, lo que, en cierta medida, es comprensible puesto que las entidades analizadas no pertenecen al sector industrial, donde la actuación sobre este aspecto ambiental sí tiene un peso significativo (como lo demuestran los estudios de Llena, 1999 y Carvalho y Monteiro, 2002). Finalmente, debemos señalar que seis entidades analizadas han señalado que no llevan a cabo actuaciones sobre ninguno de los aspectos medioambientales mencionados.

En lo que respecta a los impactos medioambientales indirectos, como se refleja en el cuadro 7, la mayoría de las entidades de la muestra tienen en consideración los aspectos medioambientales vinculados a sus interacciones con terceros frente a un 33% de las entidades que han señalado que no los tienen en cuenta. De forma especial, destaca la consideración del comportamiento medioambiental de los clientes/ciudadanos y de los subcontratados (por parte, respectivamente, del 59,7% y el 24,2% de las entidades objeto de estudio), seguidos de la puesta en práctica de una política de compra “verde” de los bienes y servicios (22,6%).

Cuadro 7. Consideración de los aspectos medioambientales indirectos

	n	% casos
Comportamiento medioambiental de los clientes /ciudadanos	37	59,7
No considera aspectos medioambientales indirectos	21	33,9
Actuación medioambiental de sus subcontratados	15	24,2
Una política de compra "verde" (de bienes y servicios)	14	22,6
Criterios ambientales en la elección de sus proveedores	11	17,7

También hemos evaluado la naturaleza o propósito de las actuaciones medioambientales desarrolladas por las entidades objeto de estudio, obteniendo los resultados recogidos en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Naturaleza de las actuaciones medioambientales

	n	% casos
Minimizar o reducir impactos medioambientales	45	72,6
Prevención de los efectos negativos sobre el medio ambiente	45	72,6
Reparación de los daños causados	31	50,0
Ninguno de los anteriores	4	6,5

Como puede observarse en dicho cuadro, la naturaleza de las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por las entidades analizadas es fundamentalmente preventiva, puesto que el 72,6% de las mismas dedican sus esfuerzos principalmente a la minimización/reducción de los impactos medioambientales ocasionados por su actividad y a su prevención. Las actuaciones destinadas a la reparación de los daños medioambientales causados por el ejercicio de su actividad tienen un menor peso (lo cual es lógico, puesto que el mayor énfasis en la prevención suele tener como consecuencia la existencia de menores necesidades de reparación), si bien son realizadas por la mitad de las entidades de la muestra. Estos resultados nuevamente están en línea con la evidencia empírica obtenida en el ámbito privado (Llena, 1999; Carvalho y Monteiro, 2002; Monteiro, 2006) donde la naturaleza preventiva o minimizadora de los impactos medioambientales prevalece sobre las actuaciones medioambientales cuyo objetivo es la reparación a posteriori de los daños causados.

El Cuadro 9 muestra los resultados obtenidos en lo que respecta a las presiones que influyen en la adopción por parte de las entidades objeto de estudio de una actuación favorable en relación al medio ambiente así como el grado de importancia atribuido a las mismas [valorado a través de una escala *Likert* graduada de 1 (sin importancia) a 5 (muy importante)].

Cuadro 9. Presiones para la adopción de una actuación favorable al medio ambiente

	Media	Desviación típica
Legislación medioambiental	4,18	0,779
Ciudadanos	4,03	0,905
Clientes/atentes	3,92	0,963
Administración Central	3,89	0,870
Comunidad Local	3,73	0,793
Medios de Comunicación	3,13	1,048
Grupos ecologistas	2,71	1,107
Proveedores	2,48	1,098

Así, el análisis de dicho cuadro nos permite comprobar que las presiones derivadas de la existencia de una cada vez mayor y más restrictiva legislación de carácter medioambiental y las ejercidas por los ciudadanos concienciados acerca de la necesidad de lograr el Desarrollo Sostenible tienen una importancia particular para incentivar la adopción de actuaciones favorables al medio ambiente por parte de las entidades analizadas (media de 4,18 y 4,03, respectivamente). Las presiones de los clientes, la Administración Central y la Comunidad local también tienen una alta importancia (media próxima a 4), mientras que para los restantes ítems la importancia otorgada por los encuestados ha sido reducida. A este respecto, debemos destacar la existencia de una entidad que señaló que la

cultura organizativa era una fuente de presión (interna) que tenía una elevada importancia para el desarrollo de una conducta favorable al medio ambiente.

Por último, hemos evaluado la opinión de los encuestados acerca de la responsabilidad del logro del Desarrollo Sostenible en el ámbito de su entidad. Para ello, presentamos una serie de afirmaciones para cada una de las cuales hemos solicitado que señalen su grado de concordancia con las mismas [a través de una escala *Likert* graduada de 1 (totalmente de acuerdo) a 5 (totalmente en desacuerdo)].

Cuadro 10. Logro del Desarrollo Sostenible

	Media	Desviación típica
Imposible de alcanzar	4,02	1,180
Responsabilidad de la Administración Central	2,29	1,077
Responsabilidad de las empresas /industrias	2,18	1,017
Responsabilidad de los ayuntamientos	1,97	1,173
Responsabilidad Administración (central /local) y empresas	1,89	1,132
Implica mayor cooperación entre los distintos agentes de la comunidad local	1,65	1,161

Como puede observarse en el cuadro 10, los valores de la desviación típica muestran la convergencia de las opiniones de los encuestados con relación a las distintas afirmaciones realizadas. Así, la mayoría de los encuestados:

- Tienden a no estar de acuerdo con la afirmación de que alcanzar el Desarrollo Sostenible es imposible (media de 4,02);
- Están de acuerdo en que el logro del Desarrollo Sostenible es responsabilidad tanto de la Administración Central como de las empresas/industrias (media de 2,29 y 2,18, respectivamente);
- Están de acuerdo acerca de la responsabilidad de la Administración (local y central) y de las empresas así como de todos los demás agentes de la comunidad local ($1 < \text{media} < 2$).

4.2. Estrategia medioambiental

Tomando como base la clasificación realizada por Bennett y James (1998) en relación al tipo de posicionamiento o actitud estratégica que puede adoptar una entidad con respecto a la protección y conservación del medio ambiente (pasiva, reactiva y proactiva), hemos analizado cuáles son las posturas adoptadas a tal efecto por las entidades que componen la muestra.

Cuadro 11. Actitud estratégica adoptada con relación a las cuestiones medioambientales

	n	%
Pasiva	4	6,5
Reactiva	38	61,3
Proactiva	20	32,2
Total	62	100,0

Tras el análisis de los datos recogidos en el cuadro 11 podemos afirmar que, aunque la mayoría de entidades de la muestra han adoptado una actitud reactiva con relación a las cuestiones medioambientales, existe un porcentaje importante de entidades que han asumido plenamente su

responsabilidad medioambiental y lo demuestran con un posicionamiento estratégico proactivo en relación al medio ambiente. Así, si bien la mayoría de las entidades (el 61,3%) se limitan a cumplir con la creciente legislación en materia de protección y conservación del entorno y prevención de daños medioambientales y a responder a las presiones de los *stakeholders* al respecto, esto es, adoptan una posición reactiva en relación al medio ambiente; otras (el 32,2% restante) tratan de anticiparse a tales presiones y exigencias legislativas, desarrollando de forma voluntaria y anticipadamente medidas conducentes a la mejora de su desempeño medioambiental.

También hemos tratado de averiguar la situación de las entidades locales portuguesas en lo que respecta a su grado de conocimiento e implantación de la Agenda Local 21 como plan estratégico local en materia de sostenibilidad. Así, aunque la gran mayoría de las entidades analizadas (53 entidades, lo que corresponde al 85,5% del total) afirman conocer qué es y en qué consiste la Agenda Local 21, el cuadro 12 nos indica que, de ellas, sólo una entidad (un ayuntamiento que también posee la certificación medioambiental) ha implantado totalmente la Agenda Local 21, mientras que 23 entidades se encontraban inmersas en alguna fase del proceso de implantación de la misma en el momento de responder a la encuesta (de allí que hayan señalado la opción de implantación parcial). Además, hay 16 entidades que han señalado que tienen la intención de implementar la Agenda Local 21 en un futuro próximo y, finalmente, 13 entidades de la muestra no la han implantado ni planean hacerlo. De las 24 entidades que ya han implementado (total o parcialmente) la Agenda Local 21, cinco se encuentran todavía en la fase inicial de planificación del proceso (fase I) y sólo una entidad ha llegado a la fase final de evaluación y control del grado de cumplimiento y objetivos de la Agenda 21 (fase V). Tanto en la fase II (diagnóstico medioambiental, social y económico) como en la fase III (plan de acción local) se encuentran ocho entidades, mientras que la fase IV (información y seguimiento de la ejecución del plan de acción local) está siendo desarrollada por dos entidades.

Cuadro 12. Estado y fases de implantación de la Agenda Local 21

Estado de implantación	n	% de casos	Fases de implantación	n	% de casos
Implantada totalmente	1	1,9	Fase I - Planificación	5	20,8
Implantada parcialmente	23	43,4	Fase II - Diagnóstico	8	33,3
No implantada	13	24,5	Fase III - Plan de acción local	8	33,3
Intención de implantar	16	30,2	Fase IV - Información y ejecución	2	8,3
			Fase V – Evaluación y control	1	4,2
Total	53	100,0	Total	24	100,0

En lo que respecta a las áreas abarcadas por la Agenda Local 21, en el caso de las entidades que ya la han implantado o han iniciado su proceso de implementación de acuerdo con los datos recogidos en el cuadro 13 destaca el uso sostenible del territorio como el área señalada por el mayor número de entidades (el 83,3%), le siguen la movilidad urbana sostenible y las políticas de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales que han sido señaladas por 14 entidades, lo que corresponde al 58,3% del total de entidades en las que la Agenda Local 21 esta implementada o en proceso de implementación. Finalmente, entre las “otras” áreas apuntadas destacan: la cohesión social, la adhesión a la Carta de Aalborg, el área social, económica, medioambiental y de competitividad, la diversidad económica, el turismo y la biodiversidad.

Cuadro 13. Áreas abarcadas por la Agenda Local 21

	n	% casos
Uso sostenible del territorio	20	83,3
Movilidad urbana sostenible	14	58,3
Políticas de prevención de contaminación y de gestión sostenible de recursos naturales	14	58,3
Otras	12	50,0

Casos válidos: 24

Por otro lado, con independencia de si han implantado o no la Agenda Local 21, hay 25 entidades de la muestra (lo que corresponde al 40,3% del total) que han definido un plan de acción estratégico en favor del Desarrollo Sostenible.

4.3. Prácticas de gestión medioambiental

De acuerdo con la literatura, existen una serie de prácticas desarrolladas por las organizaciones que pueden considerarse prácticas de gestión medioambiental, tales como la realización de auditorías medioambientales, la formación del personal en temas relacionados con la protección y conservación del entorno, la elaboración de programas de prevención de la contaminación, la elaboración de políticas medioambientales, la creación de una unidad/departamento responsable de las cuestiones medioambientales, la implementación de un SGMA, el desarrollo de instrumentos para la evaluación del desempeño medioambiental de la organización así como prácticas de comunicación de los avances alcanzados en materia de protección y conservación del entorno (Dechant y Altman, 1994; Berry y Rondinelli, 1998; Henriques y Sadorsky, 1999; Theyel, 2000; González Benito y González Benito, 2005). En nuestro análisis descriptivo hemos considerado las siguientes prácticas: existencia en la organización de un departamento medioambiental; definición de una política medioambiental; definición de un plan/programa de acción medioambiental; implantación/certificación de un SGMA y evaluación del desempeño medioambiental a través de indicadores.

4.3.1. Estructura organizativa

En este punto tratamos de analizar si la preocupación de la entidad por las cuestiones medioambientales tiene su reflejo en la estructura organizativa de la misma, puesto que la literatura sobre el tema es unánime al considerar que la existencia en la organización de una unidad, departamento, sección o persona responsable de dichas cuestiones facilita la implementación de las estrategias de naturaleza medioambiental y es indicativa de un compromiso de la dirección superior con la protección del entorno y la adopción de una actitud proactiva respecto al mismo (Ghobadian *et al.*, 1995; Azzone *et al.*, 1997; Henriques y Sardorsky, 1999; Llana, 1999; Déniz Mayor y Pérez Alemán, 2003).

En este sentido, hemos podido constatar que, de las 62 entidades que integran la muestra objeto de estudio, más de la mitad (el 66,1%) posee un Departamento o Sección Medioambiental específico de forma que dichas funciones no están integradas en otras áreas organizativas resultado que está en línea con los obtenidos por Ghobadian *et al.* (1995) en el caso de empresas pertenecientes al sector privado. En el caso de aquellas entidades que no disponen de un departamento específico responsable de las cuestiones relativas al área medioambiental (un total de 21), en el cuadro 14 recogemos los departamentos/ secciones que asumen estas funciones y responsabilidades. Así, como puede observarse, una de las opciones seguidas por las entidades de la muestra ha sido el asignar estas tareas al área de Calidad (4,8%) o bien integrar la responsabilidad sobre ambas cuestiones (calidad y medio ambiente) en un sólo departamento (14,3%). En el 19% de los casos no hay una unidad organizativa

sino que es una persona quien asume las responsabilidades en materia de gestión medioambiental y, finalmente, en cuatro entidades no se ha designado a nadie (departamento o persona).

Cuadro 14. Departamento responsable por las cuestiones medioambientales

	n	%
Departamento/sección de Calidad	1	4,8
Departamento/sección de Calidad y Medio ambiente	3	14,3
No existe departamento. Hay una persona responsable	4	19,0
No existe departamento/persona	4	19,0
Otro	9	42,9
Total	21	100,0

Para aquellas entidades que disponen de un departamento medioambiental o similar hemos analizado cuál es el grado de implicación del mismo en la toma de decisiones relacionadas con la actuación y el desempeño medioambiental de la entidad. Así, como se muestra en el cuadro 15, en la mayoría de los casos se ha señalado la participación de dicho departamento en las decisiones relacionadas con la definición de las estrategias y políticas medioambientales de la entidad (el 82,7% y el 69% de los casos, respectivamente) y en la gestión de las cuestiones medioambientales (el 79,3%).

Cuadro 15. Tipo de participación del departamento/sección medioambiental en la toma de decisiones

	n	% casos
Definición de estrategias medioambientales	48	82,7
Definición de las políticas medioambientales	40	69,0
Gestión medioambiental	46	79,3

Casos válidos: 58

4.3.2. Política medioambiental y plan /programa de actuación medioambiental

Una de las prácticas medioambientales analizadas ha sido la definición de una política medioambiental. A este respecto, la literatura no solo apunta que dicha práctica es reveladora de la asunción de un elevado compromiso por parte de la dirección de la entidad en relación con las cuestiones medioambientales sino que también considera que la misma suele constituir un punto de partida para la institucionalización de los sistemas de gestión medioambiental en una organización y para la comunicación de información relativa a los objetivos y estrategias de la organización en materia de protección y conservación del entorno (Henriques y Sadorsky, 1999; Bowman, 2005).

En el ámbito de las entidades que integran la muestra, como se observa en el cuadro 16, la mayoría de ellas ha formulado una política medioambiental (69,4%) si bien en más de la mitad de los casos (53,5%) dicha política es de carácter informal. La divulgación de la política medioambiental a nivel interno es la forma más utilizada por las entidades analizadas para dar a conocer sus propósitos y objetivos en materia de protección y conservación del medio ambiente (35 entidades). No obstante, hay 27 entidades que han optado por divulgarla también al exterior, mientras que 3 entidades han señalado que la divulgación de su política medioambiental tiene como principales destinatarios los *stakeholders* externos (el público), aunque consideran que la misma es accesible a cualquier interesado, incluyendo, lógicamente, los miembros de la propia entidad.

Cuadro 16. Definición, forma y comunicación de la política medioambiental

Existencia política medioambiental	n	%	Forma de la política medioambiental	n	%	Comunicación de la política medioambiental	n	% casos
Sí	43	69,4	Formal (escrita)	20	46,5	A nivel interno	35	81,4
No	19	30,6	Informal	23	53,5	Al público	30	69,8
Total	62	100,0	Total	43	100,0	Casos válidos: 43		

Por otro lado, el Cuadro 17 resume los resultados obtenidos en lo que respecta a los aspectos recogidos en la política medioambiental de las entidades analizadas.

Cuadro 17. Aspectos recogidos por la política medioambiental

	n	% de casos
Cumplimiento de la legislación medioambiental	37	86,0
Fomentar la reutilización y reciclaje	36	83,7
Promover la formación y la sensibilización en materia de medio ambiente	32	74,4
Reducir el consumo de recursos	30	69,8
Mejora continua del desempeño medioambiental	27	62,8
Cooperación con otras entidades locales, para garantizar un adecuado desempeño medioambiental	25	58,1
Prevención y control de la contaminación y los riesgos medioambientales	24	55,8
Garantizar la identificación, gestión y control de aspectos y riesgos medioambientales	21	48,8
Promover la comunicación interna de información sobre la actuación medioambiental	19	44,2
Promover la comunicación externa de información sobre la actuación medioambiental de la entidad	19	44,2
Incentivar a los proveedores a desarrollar productos/servicios que respondan a las exigencias medioambientales	12	27,9

Casos válidos: 58

Como puede observarse en el cuadro anterior, la información sobre el grado de cumplimiento de la legislación medioambiental es el aspecto predominante en las políticas medioambientales de las entidades locales analizadas (86% de los casos), lo que está en línea con lo establecido en la literatura (Bowman, 2005) y con los resultados obtenidos por Ghobadian *et al.* (1995) en el ámbito privado.

La promoción del reciclaje y la reutilización y la formación y sensibilización en temas medioambientales se encuentran también entre los aspectos de la política medioambiental más mencionados por los encuestados (el 83,7% y el 74,4% de los casos, respectivamente). Asimismo, también ocupan un lugar importante en la política medioambiental la racionalización del consumo de recursos y la definición de objetivos relacionados con la mejora continua del desempeño medioambiental de la entidad (el 60,8% y el 62,8% de los casos, respectivamente).

Otra de las prácticas de gestión medioambiental analizadas ha sido la definición periódica por parte de una entidad de planes/programas de actuación medioambiental. A este respecto, los resultados de nuestro estudio revelan que más de la mitad de las entidades (el 58,1%) no dispone de un plan/programa de acción, lo que, en nuestra opinión, se traduce en una reducida preocupación por parte

de las mismas en planificar de una forma sistematizada y periódica las actuaciones a realizar para alcanzar los objetivos y desarrollar las estrategias definidas en la política medioambiental.

4.3.3. Sistemas de gestión

En lo que respecta a los sistemas de gestión, hemos analizado, en primer lugar, la situación de las entidades en cuanto al estado (y/o intención) de implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad y medio ambiente (puesto que ambos sistemas de gestión se encuentran íntimamente relacionados), recogiendo los resultados obtenidos en los cuadros 18 y 19.

Cuadro 18. Estado (y/o intención) de implementación de sistemas de gestión

Sistemas de gestión	Implementado		Está implementando		Pretende implementarlo		No pretende implementarlo	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Sistema de Gestión de Calidad	5	8,1	16	25,8	19	30,6	22	35,5
Sistema de Gestión Medioambiental	3	4,8	9	14,5	25	40,3	25	40,3

Cuadro 19. Estado (y/o intención) de certificación de sistemas de gestión normalizados

Normativas	Está certificado		Pretende certificarlo		No pretende certificarlo	
	n	%	n	%	n	%
EMAS	0	25,8	13	21,0	49	79,0
ISO 14001	1	1,6	28	45,5	33	53,2
ISO 9001	4	6,5	29	46,8	29	46,8

El análisis de los cuadros anteriores indica un predominio de la implementación y certificación de los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) con relación a los Sistemas de Gestión Medioambiental (SGMA). Estos resultados no sólo siguen la tendencia señalada por la literatura tanto a nivel del sector privado como para el sector público en general sino que también están en línea con los resultados obtenidos por Montesinos Julve y Brusca Aljarde (2005) para el sector público local español.

En lo que respecta al SGMA, debemos señalar que, si bien hay un número significativo de entidades (40,3%) que han señalado su intención de implementar en un futuro próximo dicho sistema, existe un número igual de entidades que no han manifestado esta intención. Por otro lado, se observa que en más de la mitad de las entidades de la muestra (53,2%) la eventual implementación de un SGMA no está asociada a la posible obtención de la certificación medioambiental según la ISO 14001. No obstante, dicha intención cobra un mayor peso en el caso del registro en el EMAS, como ha señalado la gran mayoría de los encuestados (79%). De las doce entidades que ya han implantado o están inmersas en el proceso de implementación del SGMA, en siete casos el sistema abarca a toda la organización mientras que en las cinco restantes se aplica únicamente a una o varias unidades/departamentos de la entidad.

Con relación a las 50 entidades que no disponen de un SGMA, hemos tratado de averiguar las razones que en su caso justifican la falta de implementación de dicho sistema. Para ello, hemos solicitado a los encuestados que indicasen el grado en que consideran que son aplicables a su entidad una serie de razones generalmente señaladas en la literatura [a través de una escala *Likert* graduada de 1 (totalmente de acuerdo) a 5 (totalmente en desacuerdo)], cuyos resultados se resumen en el cuadro 20.

Cuadro 20. Razones para no implementar un SGMA

	Media	Desviación típica
Desconoce como implementar un SGMA	3,72	1,126
Falta de voluntad política	3,46	1,054
Falta de sensibilidad sobre cuestiones medioambientales por parte de los empleados	3,24	1,001
Falta de comunicación interna	3,18	0,896
Falta de implicación de la dirección superior	3,14	1,050
Falta de tiempo (proceso de implementación lento)	3,00	1,030
Falta de recursos humanos especializados	2,78	1,282
Falta de recursos financieros	2,10	1,129

Casos válidos: 50

Como puede observarse, las entidades analizadas consideran que la falta de recursos humanos y financieros son razones importantes que justifican la no implementación de un SGMA (media de 2,78 y 2,10, respectivamente). Con relación a las restantes razones sugeridas, los valores obtenidos presentan una tendencia al desacuerdo de los encuestados en relación a las mismas ($3 < \text{media} < 4$). La única razón sobre la cual los encuestados, con carácter general, no disponen de una opinión formada se refiere a la lentitud del proceso de implementación del SGMA (media=3). También hemos analizado, los factores que han motivado (o podrían motivar) la implementación del SGMA y su grado de importancia [valorado de 1 (sin importancia) a 5 (muy importante)].

Cuadro 21. Motivaciones para la implementación de un SGMA

	Media	Desviación típica
Mejorar el desempeño medioambiental de la entidad	4,42	0,737
Ser un mecanismo de autocontrol de la conformidad legal	4,00	0,905
Mejora de la imagen ante la comunidad	3,87	1,016
Dar ejemplo a otras entidades (empresas) locales	3,85	0,989
Ser una de las herramientas para implementar la Agenda Local 21	3,82	1,000
Asunción de un compromiso medioambiental por parte de la dirección	3,76	1,051
Reducción de costes	3,68	1,212
Dar respuesta a presiones de clientes/ciudadanos	3,26	1,100
Dar respuesta a las presiones de la Administración Central	3,26	1,070
Dar respuesta a las presiones de las asociaciones ecologistas	3,03	0,975

Como se observa en el cuadro 21, todos los factores citados han sido considerados relativamente importantes por parte de los encuestados. No obstante, en el caso de algunos de ellos, como la respuesta a presiones externas (por parte de asociaciones ecologistas, la Administración Central y los clientes/ciudadanos), las entidades analizadas parecen no tener una opinión claramente formada al respecto ($3 < \text{media} < 3,5$). Con relación a factores tales como la mejora de la imagen de la entidad o el dar ejemplo ante terceros, las entidades tienden a atribuirles alguna importancia ($3,5 < \text{media} < 4$), si bien la mejora del desempeño medioambiental de la entidad y la posibilidad de autocontrol de la conformidad legal son, sin duda, los factores que más han motivado (o pueden motivar) la implementación de un SGMA (media=4). Estos resultados están en sintonía con la

evidencia empírica obtenida tanto para el sector público (Cokrean, 2002) como para el privado (Morrow y Rondinelli, 2002; Bansal y Bogner, 2002).

En lo que respecta a los beneficios derivados (o que se podrían derivar) de la implementación de un SGMA, nuevamente los beneficios enunciados son compartidos por un gran número de entidades (cuadro 22). El beneficio más citado se relaciona con la mejora de la calidad de los servicios prestados por la entidad (83,9%), puesto que se considera que, en cierta medida, ésta puede estar asociada a la mejora del desempeño medioambiental de la entidad. El mayor grado de cumplimiento de la legislación medioambiental y la mejora de la imagen de la entidad se encuentran también entre los beneficios apuntados por la gran mayoría de las entidades analizadas (el 77,4% y el 75,8% de los casos, respectivamente). Estos resultados están en línea con los obtenidos en estudios realizados en el ámbito del sector privado (Hillary, 1999; Morrow y Rondinelli, 2002; Poksinska *et al.*, 2003) y, en alguna medida, en el sector público (Pawar y Risseto, 2001).

Por otro lado, también puede observarse que los beneficios apuntados están en sintonía con algunos de los principales factores que motivan la implementación de un SGMA, señalados anteriormente, lo que permite afirmar que los beneficios resultantes de la implementación de dicho sistema, en cierta forma, satisfacen las expectativas que tenían las entidades en el momento de tomar la decisión de llevar a cabo su implementación.

Cuadro 22. Beneficios de la implementación de un SGMA

	n	% de casos
Mejora de la calidad de los servicios prestados por la entidad	52	83,9
Facilita el cumplimiento de la normativa y la legislación medioambiental	48	77,4
Fomenta la difusión de la cultura de Desarrollo Sostenible entre los agentes municipales	48	77,4
Mejora la imagen de la entidad	47	75,8
Aumento de la comunicación, motivación y educación en materias medioambientales	43	69,4
Permite ahorrar en el consumo de agua, energía y otra materias primas	44	71,0
Ayuda a reducir riesgos derivados de accidentes medioambientales	35	56,5
Ayuda a reducir riesgos derivados de sanciones por incumplimiento de la normativa	31	50,0
Mayores probabilidades de obtener financiación para realizar actuaciones medioambientales	26	41,9

4.3.4. Desempeño medioambiental

En la revisión de la literatura, la elaboración de indicadores se revelaba como uno de los mejores medios para la evaluación del desempeño medioambiental de una organización, proporcionando información útil para el control y la toma de decisiones en el ámbito de la gestión medioambiental y favoreciendo la divulgación al exterior de información medioambiental. Sin embargo, como se observa en el cuadro 23, la elaboración de información medioambiental bajo la forma de indicadores no es una práctica usual entre las entidades analizadas, puesto que dichas medidas son elaboradas únicamente por 16 entidades (lo que corresponde al 25,8% de la muestra).

Cuadro 23. Indicadores de desempeño medioambiental

Establecimiento de objetivos/metás	n	%	Divulgación de indicadores	n	%	Tipo de indicadores	n	% casos
Sí	14	87,5	Sí	12	75,0	Técnicos	16	100,0
No	2	12,5	No	4	25,0	Monetarios	7	43,8
Total	16	100,0	Total	16	100,0	Casos válidos: 16		

Con relación a las 16 entidades que elaboran indicadores medioambientales, la mayoría (87,5%) establece objetivos/metas para los mismos. En cuanto al tipo de indicadores elaborados, si bien todas elaboran indicadores medioambientales de carácter técnico, existe un número razonable de entidades (7, lo que corresponde al 43,8% de las entidades que elaboran indicadores medioambientales) que cuentan con indicadores medioambientales de tipo monetario. Por último, cabe mencionar que la mayoría de los indicadores medioambientales desarrollados son divulgados al exterior.

Por otra parte, los resultados recogidos en el cuadro 24 revelan que en todas las entidades los indicadores medioambientales elaborados tienen como finalidad la evaluación de determinados aspectos medioambientales (tales como el consumo de agua, energía, etc.) así como la medición de la contribución de la entidad al bienestar de los ciudadanos y al Desarrollo Sostenible.

Cuadro 24. Aspectos valorados por los indicadores medioambientales

	n	% casos
Evaluación de los aspectos medioambientales	16	100,0
Evaluar la contribución de la entidad al bienestar de los ciudadanos	10	62,5
Evaluar la contribución económica de la entidad al Desarrollo Sostenible	8	50,0

Casos válidos: 16

4.3.5. Otras prácticas

Otras prácticas de gestión medioambiental que pueden ser desarrolladas por una entidad se relacionan con:

- La realización de un diagnóstico medioambiental (aspecto que constituye uno de los requisitos a cumplir para aquellas entidades que pretenden implementar un SGMA en conformidad con el EMAS);
- La elaboración de documentación de apoyo a la gestión medioambiental (lo cual, nuevamente, es uno de los requisitos básicos para la implementación de un SGMA normalizado). A este respecto, debemos señalar que la cantidad de documentación elaborada por una entidad es considerada por Llena (1999) como una de las formas que la misma utiliza para demostrar la eficacia de su SGMA;
- El desarrollo de mecanismos de control medioambiental como, por ejemplo, la realización de auditorías medioambientales. La utilización de este tipo de control es, además, una de las exigencias de los SGMA normalizados, permitiendo a las entidades la aplicación de medidas correctivas en el caso de detección de desviaciones respecto a los objetivos y metas establecidos y la consiguiente mejora continua del desempeño medioambiental;
- La realización de acciones de formación en el área de gestión medioambiental, facilitando una adecuada aplicación práctica de los conocimientos adquiridos y reduciendo los posibles fallos que se produzcan a lo largo de dicho proceso.

El Cuadro 25 presenta los resultados obtenidos en lo que respecta a las prácticas medioambientales mencionadas anteriormente.

Cuadro 25. Otras prácticas de gestión medioambiental

	n	% de casos
Realización de acciones de formación sobre gestión medioambiental	24	38,7
Realización de un diagnóstico medioambiental	23	37,1
Elaboración de documentación de apoyo a la gestión medioambiental	12	19,4
Desarrollo de mecanismos de control medioambiental	11	17,7
Ninguna de las anteriores	27	43,5

Los resultados obtenidos nos permiten afirmar que las prácticas enunciadas no tienen un peso sustancial en las entidades que componen la muestra. De hecho, aunque la realización de acciones de formación en el área de gestión medioambiental y la realización de diagnósticos medioambientales son las prácticas más apuntadas, corresponden únicamente al 38,7% y 37,1% de los casos, respectivamente. Por otro lado, existe un considerable número de entidades (27, lo que correspondiente al 43,5% de la muestra) que no llevan a cabo ninguna de las prácticas mencionadas.

El desarrollo de documentación de apoyo a la gestión medioambiental y de mecanismos de control medioambiental son las prácticas realizadas por un menor número de entidades, lo que, en nuestra opinión, es en cierta medida comprensible dado que representan prácticas asociadas a un estado más o menos avanzado del proceso de gestión medioambiental de una organización y, aunque las entidades de la muestra han revelado un relativamente alto grado de preocupación con respecto a las cuestiones medioambientales, la mayoría de ellas se encuentra todavía en una fase muy incipiente del proceso de desarrollo e implantación del SGMA, en particular cuando dicho proceso se aborda de una forma sistematizada y normalizada (esto es, a través de un SGMA normalizado).

En cuanto a la elaboración y comunicación de información medioambiental, como otra de las prácticas indicativas de proactividad medioambiental, debemos señalar que en el ámbito de la muestra objeto de estudio la mayoría de las entidades elabora información relativa a sus actuaciones medioambientales (69,4%, correspondiente a 43 entidades) y el 86% de las mismas divulga dicha información al exterior (cuadro 26).

Cuadro 26. Elaboración y divulgación de información sobre actuaciones medioambientales

Elaboración de información	n	%	Divulgación de información	n	%
Sí	43	69,4	Sí	37	86,0
No	19	30,6	No	6	14,0
Total	162	100,0	Total	43	100,0

A este respecto, el cuadro 27 resume los resultados obtenidos en relación a la forma en que se materializa la elaboración y divulgación de la información de carácter medioambiental, esto es, si dicha información se recoge en documentos o informes elaborados específicamente a tal efecto (como es el caso del Informe Medioambiental y/o de Sostenibilidad) o si se utilizan medios de carácter más informal (como folletos, panfletos, etc.) o, incluso, si dicha información está disponible a través de internet (en la página web de la entidad).

Cuadro 27. Formas de elaboración y divulgación de información medioambiental

	Elaboración		Divulgación	
	n	% casos	n	% casos
Panfletos/folletos, etc.	47	75,8	47	75,8
Internet (página Web)	44	71,0	44	71,0
Informe medioambiental	13	21,0	7	11,3
Informe de sostenibilidad	1	1,6	1	1,6
Otros	6	9,7	6	9,7

Como puede observarse, la elaboración y divulgación de panfletos/folletos, etc. es el medio más utilizado por las entidades objeto de estudio para recoger y divulgar la información de carácter medioambiental (el 75,8% de los casos). La inclusión de dicha información en una página Web de Internet es también un vehículo de transmisión de información medioambiental altamente utilizado por las entidades de la muestra. En lo que respecta al informe medioambiental, pese a ser elaborado por 13 entidades, en la mayoría de los casos no suele ser divulgado al exterior, siendo considerado principalmente un documento de carácter interno en apoyo a la toma de decisiones relacionadas con la gestión medioambiental. Por último, señalar que sólo una de las entidades analizadas elabora y divulga un informe de sostenibilidad. En la categoría de otras formas de elaboración y divulgación de información medioambiental, algunas entidades han señalado que suelen recurrir a la prensa así como la elaboración de periódicos o boletines informativos de la propia entidad.

Finalmente, debemos hacer referencia al hecho de que de las entidades que afirman elaborar y/o divulgar información de carácter medioambiental, sólo nueve han señalado que alguna de esa información es de carácter financiero.

CONCLUSIÓN

Ante el amplio conjunto de funciones y responsabilidades que tienen las entidades públicas, y en particular las de ámbito local, en materia de protección y conservación del medio ambiente, se hace necesario el desarrollo de prácticas para ayudar a la planificación, gestión y control de la actuación medioambiental llevada a cabo por las mismas. Tras el análisis realizado, a modo de resumen podemos concluir que:

- A nivel general, las entidades locales portuguesas manifiestan una elevada preocupación y sensibilización en relación a la protección y conservación del medio ambiente, llevando a cabo algún tipo de actuación en este ámbito, en particular, en lo que respecta al desarrollo de políticas y estrategias para la conservación del entorno y a la difusión en el territorio municipal de una cultura de sostenibilidad.
- La gestión de residuos sólidos constituye el aspecto medioambiental sobre el que actúan la mayoría de las entidades que componen la muestra objeto de estudio (87,1%), seguida del tratamiento de cuestiones locales (como ruidos, vibraciones, olores, etc.) y de las emisiones al agua. El aspecto sobre el que actúa un menor número de entidades (19,4%) son las emisiones atmosféricas. La naturaleza de las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por las entidades analizadas es fundamentalmente preventiva, puesto que el 72,6% de las mismas dedica sus esfuerzos principalmente a la reducción de los impactos medioambientales ocasionados por su actividad.
- Las presiones derivadas de la existencia de una cada vez mayor y más restrictiva legislación de carácter medioambiental junto con las ejercidas por los ciudadanos concienciados acerca de la necesidad de lograr el Desarrollo Sostenible tienen una importancia elevada para

incentivar a las entidades analizadas a desarrollar una actuación favorable al medio ambiente. Por el contrario, el papel de los medios de comunicación y los grupos ecologistas ha sido considerado poco importante a este respecto.

- En un 66,1% de los casos, la preocupación de las entidades objeto de estudio por las cuestiones medioambientales tiene su reflejo en su estructura organizativa a través de la creación de un departamento o sección responsable de tales cuestiones con capacidad para influir en la definición de las políticas medioambientales y en la toma de decisiones relacionadas con la actuación medioambiental de la entidad. En el caso de aquellas entidades que no disponen de dicho departamento, otras opciones adoptadas mayoritariamente han sido la asignación de tales funciones a una persona concreta o bien la integración de las responsabilidades medioambientales junto con las relativas a la calidad en un solo departamento.
- La mayoría de las entidades de la muestra ha formulado una política medioambiental (69,4%) si bien en más de la mitad de los casos (53,5%) dicha política es de carácter informal. Aunque la divulgación a nivel interno es la forma más utilizada por las entidades analizadas para dar a conocer sus propósitos y objetivos en materia de protección del entorno, muchas han optado por divulgarlos también al exterior. El aspecto predominante en las políticas medioambientales de las entidades locales analizadas es la información sobre el grado de cumplimiento de la legislación medioambiental, seguida de la promoción del reciclaje y la reutilización y la formación y sensibilización en materia de protección y conservación del medio ambiente.
- En lo que respecta al estado de implementación de los distintos sistemas de gestión, siguiendo la tendencia observada en el ámbito privado, el Sistema de Gestión de la Calidad es el que cuenta con un mayor grado de implementación, siguiéndole el SGMA. Si bien son pocas las entidades locales portuguesas que han implementado este último sistema, hay un número significativo (40,3%) que han señalado su intención de implementarlo en un futuro próximo. Como principal motivación para la implementación de un SGMA se ha señalado la mejora del desempeño medioambiental de la entidad y de su imagen ante la comunidad.
- La elaboración de información medioambiental bajo la forma de indicadores no es una práctica usual en las entidades analizadas, puesto que dichas medidas son elaboradas únicamente en el 25,8% de los casos. La mayoría de los indicadores desarrollados son divulgados al exterior. Entre los mismos predominan los indicadores de carácter técnico, desarrollados en todas las entidades que elaboran indicadores, si bien el 43,8% de las mismas cuenta también con algunas medidas de tipo monetario.

El estudio empírico realizado presenta una serie de limitaciones, asociadas a la muestra seleccionada y los métodos utilizados para la recogida de datos, que es importante tener presentes en la lectura e interpretación de los resultados y conclusiones obtenidos. Hemos analizado únicamente ayuntamientos de mediana y gran dimensión, excluyendo de nuestro estudio a los de pequeño tamaño. Además, hemos considerado las empresas municipales localizadas en el ámbito geográfico de los ayuntamientos elegidos, aunque existen muchas más empresas municipales en el territorio portugués. Por otro lado, dichas empresas desempeñan distintos tipos de actividades, cuyo impacto sobre el medio ambiente no es del todo semejante lo que dificulta su comparación.

En relación al método empleado para la obtención de los datos, una de las mayores limitaciones del cuestionario utilizado está relacionada con la posible subjetividad en la interpretación de las preguntas formuladas, hecho que se intentó minimizar a través de la realización de una prueba piloto del cuestionario y mediante la inclusión a continuación de muchas preguntas de un espacio para que

los encuestados pudieran expresar abiertamente sus opiniones al respecto o recoger sus aclaraciones en relación a las respuestas proporcionadas.

Frente a las limitaciones mencionadas, las conclusiones de nuestro trabajo pueden considerarse como un punto de partida para una investigación futura más exhaustiva y completa en esta temática. Así, con respecto a la muestra, pensamos que sería interesante considerar todos los ayuntamientos y empresas municipales portuguesas, haciendo coincidir nuestra población con el universo. Por otro lado, también podría ser interesante estudiar a las empresas que cuentan con certificación medioambiental o con SGMA localizadas en el ámbito territorial de un municipio y verificar si existe una relación (influencia) con el grado de desarrollo de las prácticas de gestión medioambiental del propio ayuntamiento.

Además, sería interesante identificar posibles factores explicativos (tales como tamaño, localización geográfica, tipo de estrategia medioambiental, etc.) del desarrollo de prácticas de gestión medioambiental, mediante la realización de un análisis univariante y/o multivariante.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR FERNANDÉZ, Susana (1997), *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Alianza Editorial, Madrid
- 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
- ALBI, E. (2000), *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona
- AZZONE, G.; BIANCHI, R.; MAURI, R.; NOCI, G. (1997) “Defining operating environmental strategies: programmes and plans within Italian industries”, *Environmental Management and Health*, Vol. 8, n.º 1, pp. 4-19
- BANSAL, Pr; BOGNER, W. (2002), “Deciding on ISO 14001: Economics, Institutions and Context”, *Long Rang Planning*, Vol. 35, n.º 3, June, pp. 269-290
- BENNETT, M.; JAMES, P. (1998): *Environment under the spotlight: Current Practice and Future Trends in Environment-Related Performance Measurement for Business*, The Association of Chartered Certified Accountants, London
- BERRY; M.; RONDINELLI, D. (1998), “Proactive corporate environmental management: a new industrial revolution”, *The Academy of Management Executive*, Vol. 12, n.º 2, May, pp. 38-50
- BOWMAN, V. (2005), “Seven P’s for environmental management”, *Pollution Engineering*, Vol. 37, August, p. 8
- BRUSCA ALIJARDE, I. (2003), “Gestión medioambiental y desarrollo sostenible en las entidades locales: implicaciones en el área contable y de auditoría”, *Auditoria Pública*, n.º 28, Enero, pp. 42-51
- BURSTRÖM, F. (2000), “Environmental management systems and co-operation in municipalities”, *Local Environment*, Vol.5, nº3, pp. 271–284
- BURSTRÖM, F.; LINDQVIST, A. (2002), “Environmental information management in municipalities”, *Local Environment*, Vol.7, nº 2, pp. 189–201
- CARVALHO, J.; FERNANDES, M.; CAMÕES,P.; JORGE,S. (2005), Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2003, no âmbito do projecto POCTI/CPO/58391/2004 intitulado A Eficiência no Uso dos Recursos Públicos e a Qualidade da Decisão Municipal Portuguesa
- CARVALHO, J.; MONTEIRO, S. (2002), “Contributo da Contabilidade para a gestão ambiental das empresas portuguesas certificadas pela ISO 14001”, IX Congresso de Contabilidade: - A dinâmica do Mundo e da Contabilidade, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 20 a 22 de Novembro
- COCKREAN, B. (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

- COSTA, José Manuel (2000), “As Autarquias Locais e desenvolvimento Sustentável “, IV Congresso Português de Sociologia Portuguesa – passados recentes/futuros próximos, Coimbra
- DE LA FUENTE; DE LA CALLE, Maria José (1999): “Políticas medioambientales y fiscalización de la ecología”, *Auditoria Pública*, nº 18, septiembre, pp. 24-33
- DECHANT, K.; ALTMAN, B. (1994), “Environmental leadership: from compliance to competitive advantage”, *Academy of Management Executive*, Vol. 8, n.º 3, pp. 7-21
- DÉNIZ MAYOR, J.; PEREZ ALEMÁN, J. (2003), “Alternativas estratégicas frente al reto medioambiental”, *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa*, n.º 449, Março, pp. 90-94
- EMILSSON, S. (2005), *Local authorities’ approaches to standardised environmental systems*, Dissertation nº 939, Linköping Studies in Science and Technology, Linköpings Universitet, Sweden
- EMILSSON, S.; HJELM, O. (2002a), “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. (2002b), “Implementation of standardised environmental management systems in Swedish local authorities: reasons, expectations and some outcomes”, *Environmental Science & Policy*, Vol.5, nº6, pp. 443–448
- 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
- ERIAS REY, Antonio (2003), “Desarrollo Sostenible un nuevo escenario en el ámbito local” en *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, Deputación Provincial da Coruña, Universidad de a Coruña, pp.329- 341
- ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ENDS (2005-2015), disponível em http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/2D23430D-3202-4CC8-8DAC-30E508633158/0/ENDS_2004.pdf, consultado em 24/09/2006
- FRIENDS OF THE EARTH (1988): *The environmental charter for local government*, Friends of the Earth, Londres.
- FROST, G.; SEAMER, M. (2002), “Adoption of environmental reporting and management practices: an analysis of New South Wales public sector entities”, *Financial Accountability Management*, Vol. 18, n.º 2, pp. 103-127
- GHOBIAN, A.; VINEY, H.; JAMES, Philip; LIU, J.(1995), “The influence of environmental issues in strategic analysis and choice: a review of environmental strategy among top UK corporations”, *Management Decision*, Vol. 33, n.º 10, pp. 46-59
- GONZÁLEZ BENITO, J.r; GONZÁLEZ BENITO, O. (2005), “Perfiles de proactividad medioambiental: evidencia en empresas industriales españolas”, *Universia Business Review*, n.º 5, Primer Trimestre, pp. 92-101
- GRAY, R.; HASLAM, J. (1990), “External reporting by UK universities: an exploratory study of accounting change”, *Financial Accountability & Management*, Vol. 6, n.º 1, Spring, pp. 51-72
- HENRIQUES, I.; SADORSKY, P. (1999), “The relationship between environmental commitment and managerial perceptions of stakeholder importance”, *Academy of Management Journal*; Vol. 42, n.º 1, February, pp. 87-99
- HILLARY, R. (1999), *Evaluation of Study Reports on the barriers, opportunities and drivers for small and medium sized enterprises in the adoption of Environmental Management System*, Department of Trade and Industry, Environmental Directorate, London, disponible en <http://www.inem.org/htdocs/iso/hillary.html>, accedido el 11 de Noviembre de 2005
- LLENA, Fernando M. (1999), *La Contabilidad en la interacción empresa-medioambiente. Su contribución a la gestión medioambiental*, Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Septiembre
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (LGMB, 1993a): The UK’s report to the UN Commission on sustainable development: an initial submission by UK local government, Londres.

- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (LGMB, 1993b): A guide to the eco-management and audit scheme for local government, Londres.
- MCELROY, J.; BISMAR, J.; MATHEWS, R. (2005), "Environmental accounting in NSW local government", 7th Asian-Pacific Conference on International Accounting Issues, 20 - 23 November, Wellington, New Zealand
- MONTEIRO, S. (2006), *El Medio Ambiente como factor Clave en la Definición de las Estrategias Empresariales y sus Implicaciones en la Gestión y el Sistema de Información Contable. Una perspectiva del caso Portugués*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Abril
- 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, V.; BRUSCA ALIJARDE, I. (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
- MORROW, D.; RONDINELLI, D. (2002), "Adopting Corporate Environmental Management Systems:: Motivations and Results of ISO 14001 and EMAS Certification", *European Management Journal*, Vol. 20, n.º 2, April, pp. 159-171
- 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, H.; MALMBORG, F. (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
- 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.
- POKSINSKA, B.; DAHLGAARD, J.; EKLUND, J. (2003), "Implementing ISO 14000 in Sweden: Motives, benefits and comparisons with ISO 9000", *The International Journal of Quality & Reliability Management*; Vol. 20, n.º 4/5, pp. 585-606
- TAPPER, Richard (1994), "Facing up to limits: the challenge of sustainable development", en Bernard Taylor; Colin Hutchinson; Suzanne Pollack; Richard Tapper, Pitman publishing (ed.), *The Environmental Management Handbook*, Great Britain, London
- TAYLOR, B.d; HUTCHINSON, C.; POLLACK, S.; TAPPER, R. (1994), *The Environmental Management Handbook*, Pitman Publishing
- THEYEL, G. (2000), "Management practices for environmental innovation and performance", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 20, n.º2, pp. 249-266



Verónica Paula Lima Ribeiro

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Santiago de Compostela (España) y Mestre en Contabilidad y Administración por la Universidade do Minho (Portugal). Profesora de contabilidad pública y contabilidad de costes en la Escola Superior de Gestão del Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (Barcelos, Portugal). Membro del Consejo Centífico del Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade de dicho Intituto. Su trabajo se centra fundamentalmente en dos líneas de investigación: Contabilidad y Gestión Medioambiental y Contabilidad Pública y. en ambas líneas de investigación ha participado en distintos congresos de contabilidad, de ámbito nacional como internacional, y publicado en revistas científicas nacionales y internacionales.



Cristina Aibar Guzmán

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Santiago de Compostela y Profesora Titular de Economía Financiera y Contabilidad en dicha Universidad. Su trabajo se centra fundamentalmente en dos líneas de investigación: Contabilidad de Costes y de Gestión (en entidades públicas y privadas) y Contabilidad Medioambiental, sobre la cual ha dirigido una Tesis Doctoral. Es autora de capítulos de libros así como de diversos artículos publicados en relevantes revistas nacionales e internacionales. Ha presentado comunicaciones en congresos y seminarios tanto de ámbito nacional como internacional. Ha participado en cursos de postgrado y doctorado e impartido conferencias tanto en España como Portugal. Ha participado en contratos de investigación relacionados con el estudio de los sistemas de costes en el ámbito público.