

Les auditories ambientals i socioeconòmiques dels PALS. El coneixement com a base per a la presa de decisions

Josep Maria Mallarach

El terme *Agenda 21* és un anglicisme que ha entrat al català amb el sentit d'un conjunt de propostes i projectes que el govern té pendent de realització. En el cas de les que ara considerem, es tracta de les que els governs locals de les comarques gironines plantegen en relació a la sostenibilitat dels seus municipis. Per això, el Pla d'acció local per a la sostenibilitat (PALS) es podria dir que és el plec de reptes i compromisos de cadascun dels ajuntaments dels propers anys i, per tant, hauria d'esdevenir el marc estratègic dels successius programes d'actuació que aproven anualment els consistoris.

Atès el seu caràcter de pla estratègic holístic, els PALS volen incidir a curt, mitjà i -sobretot- a llarg termini en la realitat dels municipis. Volen canviar tendències, fomentar-ne algunes i reduir-ne o eliminar-ne d'altres. Tal i com el seu nom indica, els PALS intenten reduir, neutralitzar o eliminar els hàbits menys sostenibles -per més «normals» que ens puguin semblar- mitjançant el foment

d'aquells que són més viables dins dels corrents sostenibilistes. Aquí es planteja una pregunta essencial que cal respondre ja d'entrada: es tracta del pla d'acció per a la sostenibilitat de tot el municipi o es tracta només del projecte i la voluntat de l'Ajuntament? Malgrat que la més desitjable seria la primera de les opcions, a les agendes 21 gironines trobem una mica de tot, però sobretot PALS del ajuntaments.

Ara bé, per saber quines tendències són sostenibles i quines no ho són tant, no n'hi ha prou de conèixer on estem, sinó que cal saber d'on venim per poder també preveure cap on anem. És per això que resulta indispensable que el PALS es basi en un diagnòstic, com més complet millor, de la realitat que es vol canviar al llarg d'uns quants anys, un decenni com a mínim. I aquest diagnòstic caldrà fer-lo, perquè no el tenim. Tal com reconeixia el 1999 Domingo Jiménez-Beltran, exdirector de l'Agència Europea del Medi Ambient, «no comptem amb els instruments necessaris per mesurar les prestacions del sistema socioeconòmic, en termes de medi ambient i desenvolupament sostenible, i poder així fomentar la seva reconducció en el camí de la sostenibilitat». Aquesta afirmació, que s'adreçava al conjunt de la Unió Europea, és igualment vàlida a nivell comarcal o municipal.

La diagnosi com a mitjà per conèixer

La diagnosi dels PALS és l'instrument de què les agendes 21 locals es doten per obtenir aquesta visió transversal i sistèmica de l'àmbit a planificar. Consta de dues parts, una descriptiva i l'altra d'avaluació o auditoria, i s'estructura tota ella en tres vessants, l'ambiental, el social i l'econòmic, perquè són les tres dimensions bàsiques de la sostenibilitat que es tenen en compte. Com que hi ha molts aspectes i paràmetres estretament interrelacionats, la diagnosi ha de posar de relleu els vincles que existeixen entre uns i altres, generalment complexos, i mostrar-ne la rellevància. Pel que fa a les tendències, la diagnosi analitza com han evolucionat aquestes tres dimensions al llarg dels darrers anys. Fent un símil mèdic, podríem dir que una vegada s'han descrit els símptomes del municipi i la seva evolució al llarg del temps, es pot diagnosticar la malaltia, i una vegada està clara quina és aquesta, ja es podrà proposar un tractament adient. Ara bé, si només es volen eliminar alguns símptomes molestos, com passa de vegades, es proposaran mesures paliatives que no atacaran la rel i, per tant, no serviran per guarir malgrat que ens permetran anar tirant amb menys molèsties, si més no per a nosaltres.

Els municipis de les comarques gironines, sobretot els més grans, disposen d'un coneixement raonablement complet de la seva situació social i econòmica, tot i que de vegades les dades siguin poc actualitzades a causa dels cicles dels programes estadístics, com ara els padrons o els cadastres. A més del govern central i l'autonòmic, hi ha diverses entitats bancàries i empreses dedicades des de fa temps a fer aquesta mena d'estudis, i molts

Força espais naturals han estat sistemàticament menystinguts, a vegades no tant per una voluntat explícita sinó pel grau de desconeixement que es té del territori i dels seus valors intrínsecs.



dels seus resultats són accessibles i a l'abast del públic. Altra cosa és el punt de vista que adopten els estudis econòmics, que sol ser el de l'economia neoclàssica, motiu pel qual els indicadors que fan servir, com ara el PIB, resulten pràcticament irrelevants des del punt de vista de la sostenibilitat.

Podem dir per tant que en els aspectes socials i econòmics dels municipis grans sol haver-hi abundosa informació que caldrà aplegar, classificar, garbellar i reinterpretar a partir de criteris de sostenibilitat, per tal de transformar la informació, més o menys dispersa, en un coneixement ordenat i significatiu. Les mancances més importants solen estar en l'àmbit de l'economia ambiental –que tot just comença a desenvolupar-se– i en la problemàtica associada als nous immigrants. En el cas dels municipis de població mitjana i petita, que són la immensa majoria en el nostre context territorial, la situació és ben diferent, perquè les dades estadístiques de què es disposa són menys fiables i acurades, i convé sempre contrastar la realitat per completar-les, actualitzar-les o, si més no, interpretar-les de forma adient.

Ara bé, quan passem dels temes socioeconòmics cap als ambientals, la situació canvia completament i els dèficits es multipliquen. En efecte, la gran majoria de municipis gironins tenen un coneixement molt limitat del seu entorn físic i natural, tant pel que fa a les pressions o els impactes sobre el medi, com, sobretot, el seu estat, on la manca d'informació actualitzada i fiable és constant i generalitzada. En aquest sentit és significatiu que no es disposi de cap publicació periòdica –ni tècnica ni divulgadora– que tracti de l'estat del medi ambient de les comarques gironines, o que cap comarca ni cap municipi de la nostra demarcació no hagi publicat mai cap informe sobre l'estat del medi ambient, mentre que totes les comarques i molts municipis –si més no, tots els que

són caps de comarca– disposen d'estudis i de monografies socioeconòmiques que es van renovant periòdicament des de fa anys.

Tot i que en el conjunt de Catalunya s'han fet avenços notables els darrers anys, a nivell local s'observa que encara se'n té un coneixement escàs i normalment esbiaixat per unes notícies que, massa sovint, tendeixen al sensacionalisme i que, per desconeixement del context, precisament, solen magnificar inconscientment o no, alguns problemes i silenciar-ne molts d'altres. Així, d'aspectes tan fonamentals com poden ser el balanç de l'energia o de l'aigua, les extraccions d'aigües subterrànies i la seva qualitat, la distribució i la qualitat dels sòls, els riscos naturals, o el paisatge, per posar només alguns exemples, n'hi ha un desconeixement esborronador a la major part de la demarcació gironina. Que quedi clar en tot cas que parlem de coneixement que tingui una qualitat, escala i detall que resultin útils per a la presa de decisions que han d'adoptar els municipis. Aquestes mancances tenen una importància molt desigual segons els llocs, perquè no hi ha dos municipis ni dues comarques idèntics, però limiten certament la qualitat de les propostes. I cal tenir present que la sostenibilitat implica el reconeixement operatiu de la diversitat i la singularitat, i que per tant s'oposa a la uniformitat.

Per tot això la diagnosi ambiental té, com a primera funció, la de recollir tota la informació dispersa que existeixi sobre el medi ambient del municipi, sigui publicada o inèdita, tant si prové d'estaments públics com universitats, centres de recerca o bé d'ONG, i acte seguit identificar els buit d'informació més importants o cobrir-los fins on sigui factible. Aquesta anàlisi ha d'abastar, per un cantó, els aspectes estructurals del municipi, o sigui, l'urbanisme, els sistemes naturals, l'economia, la demografia, l'activitat laboral, els serveis socials, les infraestructures, etc. i, per

Vectors i temàtiques que han d'incloure els treballs d'auditoria i diagnosi (relació orientativa)

Aspectes de sostenibilitat ambiental

Estructura energètica
 Balanç de l'aigua
 Residus
 Contaminació atmosfèrica. Balanç d'emissions
 Soroll
 Mobilitat
 Riscos ambientals
 Anàlisi del territori urbà
 Sistemes naturals i diversitat biològica

Aspectes de sostenibilitat econòmica

Estructura econòmica general de la comarca i del municipi
 Àrees d'influència i dependència exterior del municipi
 Mercat de treball i població activa
 El sector primari
 El sector secundari
 El sector terciari

Aspectes de sostenibilitat social

Població
 Habitatge
 Salut i protecció social
 Educació
 Associacionisme i activitat cultural
 Seguretat ciutadana

l'altre, ha d'incloure els principals paràmetres i vectors ambientals, és a dir, els usos del sòl, el cicle de l'aigua, la producció i el consum d'energia, la producció de residus i d'emissions, etc. I de tots aquests temes, n'ha d'analitzar i mostrar els vincles i les relacions que mantenen entre si, així com identificar i caracteritzar els punts forts i febles, i molt especialment aquelles problemàtiques que, des de l'òptica de la sostenibilitat, caldria afrontar.

D'altra banda, convé conèixer la percepció social d'aquests problemes i la seva actitud davant d'ells. Per això, en la majoria d'auditories dels PALS es duen a terme enquestes, consultes, fòrums, o s'apliquen altres instruments participatius. Tant si la percepció de la població local coincideix o no amb la valoració tècnica dels problemes que s'han identificat, és indispensable conèixer-la i tenir-la molt en compte.

El Pla d'acció local com a darrer objectiu

De la diagnosi ambiental se'n desprèn una llista d'accions, ordenada i jerarquitzada, que conforma el Pla d'acció local. Cadascuna de les accions ha d'indicar els objectius, els mitjans necessaris, el calendari, els agents participants i les possibles fonts de finançament. A semblança de la diagnosi, l'etapa d'elaboració dels PALS té també una dimensió participativa important, que comprèn les accions que cal o no incloure-hi, així com la seva prioritat. Atès que el PALS és un pla que s'insereix en una realitat dinàmica, caldrà revisar-lo periòdicament. I com que la sostenibilitat és un concepte complex que depèn de molts factors que escapen de l'abast del PALS, cal avaluar anualment, amb indicadors adequats, el camí que es va fent per tal de valorar la incidència, positiva o negativa, que hi tenen les accions del mateix PALS o d'altres accions que afectin el municipi o la comarca, siguin o no promogudes o abonades per l'Ajuntament, i poder així dur a terme, al moment més adient, les adaptacions més oportunes.

En aquest sentit, és de lamentar la manca de coordinació que a Catalunya ha existit en els processos d'Agenda 21 impulsats per les diputacions de Barcelona, Tarragona i Girona, així com pel mateix Ajuntament de Barcelona. Per exemple, els indicadors que proposà inicialment el programa de PALS gironins foren sis i tenien un caràcter sintètic, mentre que les agendes 21 de Barcelona n'utilitzaren una trentena, eren més descriptius i no n'hi havia cap que coincidís amb els indicadors gironins. En aquestes condicions, és quasi impossible comparar les evolucions respectives i els resultats que puguin assolir. Una altra mancança generalitzada, a Catalunya, és l'avaluació de l'efectivitat de les polítiques públiques. En efecte, així com les agendes 21 haurien de servir per introduir uns processos participatius en la presa de decisions, també haurien de comportar la introducció d'uns sistemes d'avaluació, de retre comptes i de transparència envers la societat. Si no es disposa d'aquests instruments, la participació pública no podrà ser mai efectiva ni satisfactòria. Tant en un cas com en l'altre, però, s'ha de lluitar contra inèrcies molt consolidades, gens fàcils de superar.

Com qualsevol altra estratègia política, els processos d'Agenda 21 comporten riscos, i en un país amb tan poca tradició participativa com el nostre potser uns dels més importants siguin els riscos que es deriven de les expectatives que els processos de participació pública hagin creat en la població local. En general, la participació pública sol millorar la comunicació entre l'administració i els ciutadans, permet a les administracions guanyar confiança i legitimitat davant de l'opinió pública, ajuda perquè sectors socials minoritaris puguin influir en decisions que els afecten, millora o fa possible la resolució de conflictes i sol facilitar l'adopció de decisions millors i més ben acceptades. És per això que se li atorga tanta importància en els processos d'agenda 21 locals. Ara bé, tot procés participatiu comporta unes incerteses, tant pel que fa als costos, el

temps, o fins i tot els resultats, que cal estar sincerament disposat a assumir. I si acabat el procés allò que s'ha elaborat i consensuat de forma participativa no es duu a terme, es genera una frustració i desconfiança social que poden ser molt difícils de remuntar.

Un altre aspecte important és el de la força legal dels PALS. Estem en un país amb una legislació ambiental força desenvolupada, en algun cas i fins i tot avançada, però que té, en general i de forma lamentable, un baix grau de compliment. Els instruments disciplinaris s'apliquen poc, entre altres coses perquè el nostre sistema judicial dificulta que les persones o entitats que vetllen per l'interès general emprenguin accions i perquè la fiscalia de Medi Ambient està poc coordinada amb el poder executiu i disposa d'escassos mitjans. Per això l'aprovació del PALS en el ple del municipi li atorga força moral, malgrat que manca de qualsevol valor legal. I si ja existeixen tantes dificultats per complir amb moltes normes ambientals, escau demanar quines possibilitats hi ha que s'executin les accions dels PALS, moltes de les quals, com ja s'ha dit, han d'anar a contracorrent de les tendències predominants.

Tanmateix, hi ha dos motius d'esperança en aquesta qüestió. El primer, un compromís sincer del consistori que l'ha impulsat i aprovat, i el segon, el compromís de la societat que, a través de mecanismes participatius com els fòrums de sostenibilitat, faci el seguiment i empenyi perquè s'executin les accions i se n'avaluïn els resultats. Aquest segon factor dependrà, en bona mesura, del grau de participació que s'hagi assolit en tot el procés d'elaboració de l'Agenda 21 Local. Escau recordar que al llarg del darrer decenni s'han fet a les comarques gironines uns quants plans estratègics, municipals o comarcals, tots ells aprovats per ple, que han quedat desats i oblidats. És molt important, doncs, adoptar les mesures necessàries perquè l'entusiasme i expectatives que han generat les agendes 21 locals, així com els recursos que s'hi han destinat, no quedin estèrils. Una de les mesures més efectives seria, segurament, que les línies de la subvenció de les administracions públiques, començant per les de les diputacions que ja han impulsat les agendes 21 locals, donessin preferència a les accions incloses en PALS aprovats. Una segona mesura, que convindria impulsar, seria la utilització pedagògica de la documentació dels PALS als centres educatius locals, per tal de nodrir amb dades i propostes reals els exemples de les lliçons i alhora per orientar els treballs de recerca dels estudiants, que podrien fer, d'aquesta manera, aportacions útils a la seva societat, mentre aprenen. Els centres docents gironins que ja s'han integrat al programa Escoles Verdes, podrien agafar la iniciativa en aquest sentit.

Per acabar, hi ha un darrer aspecte, molt important, que fins ara ha passat desapercbut. Tot el plantejament dels PALS té un caràcter racional, tècnic, fred podríem dir, el qual malgrat que integra una dimensió ètica i moral seriosa, l'exclou de la seva formulació i del seu llenguatge. Una de les conseqüències d'aquest fet és que les agendes 21 locals no fan ús dels importantíssims ressorts emocionals positius, que podrien arribar i motivar sectors molt més grans de la

Exemple de fitxa d'un pla d'acció local per a la sostenibilitat, fruit de l'auditoria i diagnosi (elements objectius) i del procés de debat i participació ciutadana (element subjectiu)

2. Línia estratègica L'ús eficient i sostenible dels recursos en la gestió del sistema urbà

2.1. Programa Estalvi, eficiència energètica i foment d'energies renovables

2.1.2. Acció/Projecte Incorporar sistemes eficients en el consum d'energia en els edificis municipals

Descripció: A partir de l'aplicació d'una comptabilitat energètica municipal, l'Ajuntament impulsarà un programa de millora de la gestió energètica dels equipaments de gestió municipal. Actualment l'Ajuntament, amb la col·laboració de l'ICAEN, està realitzant una auditoria energètica en diferents equipaments municipals (pavelló esportiu, piscines, escola pública i residència geriàtrica), així com de l'enllumenat públic.

Es proposa continuar estenent la realització d'auditories energètiques als principals equipaments públics (Ajuntament, CAP, IES, llar de jubilats, etc.) i aplicar les mesures correctores que se'n derivin per tal de millorar l'eficiència energètica.

Les principals actuacions que caldrà implantar són:

- Reducció de consum. Els nous aparells que s'adquireixin sempre han de ser més eficients que l'element substituït (p.ex. fluorescents de baix consum, balasts electrònics, interruptors d'encesa temporalitzada, sistemes de climatització que no utilitzin CFC, etc.).

- Incorporació de criteris d'eficiència energètica i criteris bioclimàtics en el disseny o remodelació d'edificis públics (dobles portes a les entrades per evitar fuites de calor o fred, il·luminació natural o ventilació creuada, etc.).

Terminis: Curt-mitjà (0 a 5 anys)

Prioritat: Mitjana

Sectors involucrats en la seva execució: Ajuntament

Fonts de finançament: ICAEN

Valoració econòmica: 12.000 €/any

població. La indispensable educació ambiental i per a la sostenibilitat que cal impulsar a tots els nivells, començant per aquells que més poder de decisió i d'influència tenen, s'ha de replantejar per tal que incorpori aquestes dimensions en profunditat. Perquè tenir més coneixements i millors estratègies de sostenibilitat no serveix de gaire res si després, a l'hora de la veritat, no s'incorporen a la vida quotidiana. És a dir, si no ens ajuden a superar algunes de les contradiccions més flagrants en les quals estem immersos, i viure amb una mica més de saviesa.

Josep M. Mallarach és consultor ambiental.